Collection
«Études et recherches»
Volume 4

L'histoire des garderies au Québec

entre 1968 et 1980

Ghislaine Desjardins
Éric Alsène

Québec

85-1249/

L'histoire des garderies au Québec

entre 1968 et 1980

Coordination des travaux :
Direction Recherche et information
Office des services de garde à l'enfance

Maquette de la couverture :
Luc Saucier
Direction générale des publications gouvernementales

Dactylographie et mise en page :
L'Atelier de traitement des mots Leduc inc.

Impression :
Service des impressions en régie
Direction générale des publications gouvernementales

Dépôt légal - 2e trimestre 1984
Bibliothèque nationale du Québec
ISBN 2-550-11003-X
©Gouvernement du Québec, 1984

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE PREMIER : Un bref aperçu historique (1858 - 1968)

1. Industrialisation et mise sur pied des premières garderies 3

1.1 En l'absence d'une histoire globale de la petite enfance 3

1.2 L'ouverture des salles d'asile par les religieuses 5

1.3 À Montréal, deux garderies traversent le 20e siècle : la Montreal Day Nursery et la garderie Saint-Enfant Jésus 9

2. Intervention progressive de l'État dans le champ des affaires sociales 11

2.1 De la Commission Montpetit... à l'adoption de la loi de l'assistance aux mères nécessiteuses (1937) 11

2.2 Les garderies de l'État-providence (1942-1945) 13

2.3 Une Commission d'enquête sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance (1944) 14

2.4 Les allocations familiales (1945) 15

3. Les années 1960 : une société en mutation 16

3.1 Vers une redéfinition du rôle de l'État et des politiques sociales 16

3.2 Naissance des groupes populaires et recrudescence du mouvement féministe 18

3.3 La Commission Bird réclame des garderies 20

3.4 Des demandes provenant de différents milieux 22

CHAPITRE DEUX : Vers l'élaboration d'une politique sur les services de garde (1968 - 1974)

1. Des interventions gouvernementales timides 25

1.1 Les garderies subventionnées par Québec, encore une oeuvre d'assistance pour venir en aide aux familles pauvres (1968) 25

1.2 Création d'un comité interministériel sur les services de garde de jour (1971) 26

2. Dans l'ensemble du pays, un intérêt accru pour les garderies 29

2.1 Des études qui démontrent les besoins 29

2.2 Une première conférence nationale sur la garde de jour (1971) 29

3. L'année 1972 : un point tournant 31

3.1 Modification des critères adoptés par le Régime d'assistance publique du Canada 31

3.2 Élaboration de normes provinciales pour les garderies 32

3.3 Introduction de nouvelles mesures fiscales pour la déduction des frais de garde au fédéral et au provincial 33

4. Les garderies populaires : une lutte pour la survie (1972-1974) 34

4.1 La mise sur pied des premières garderies populaires 34

4.2 Les problèmes relatifs aux permis et aux subventions 35

4.3 Le Comité de liaison des garderies populaires : un interlocuteur de poids auprès des gouvernements 36

5. Une première politique sur les services de garde : le plan Bacon (juin 1974) 40

5.1 Les prémices au plan Bacon 40

5.2 L'adoption du plan Bacon 43

5.3 Le plan Bacon entre en application (juillet 1974) 45

5.4 Une difficile période d'adaptation pour les garderies 47

5.5 Les services de garde au début du plan Bacon 51

CHAPITRE TROIS : Du plan Bacon à la "politique Lazure" (1974 - 1980)

1. Les ajustements à la politique en matière de services de garde (1975 - 1976) 55

1.1 Les petites et grandes concessions de 1975 55

1.2 La situation des services de garde se précise 61

1.3 Des besoins nombreux mais pas de politique d'envergure 68

2. Changement de gouvernement et attente d'une nouvelle politique (1976 - 1978) 72

2.1 Denis Lazure, nouveau ministre des Affaires sociales 72

2.2 Le temps des attentes (1977-1978) 75

2.3 Le rapport du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance (février 1978) 82

2.4 Les pressions du réseau montent 84

3. Ébauche de la nouvelle politique des services de garde (automne 1978) ... 88

3.1 Une politique innovatrice issue du cabinet Marois 88

3.2 Une politique cependant encore embryonnaire 93

4. La mise en plan de la "politique Lazure" (1979 - 1980) 99

4.1 L'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance 99

4.2 "Le plan Bacon mis de côté" (septembre 1979) 103

4.3 Une série d'ouvertures pour l'adoption du projet de loi n° 77 (décembre 1979) 108

4.4 La "politique Lazure" en pratique, ou la fin d'une époque 113

CONCLUSION 119

BIBLIOGRAPHIE 121

APPENDICES

Annexe I Quelques points saillants sur l'histoire des garderies entre 1968 et 1980 139

Annexe II Définition des termes 141

LISTE DES TABLEAUX

1- Nombre d'enfants inscrits aux salles d'asile dirigées par les soeurs Grises, 1863-1902 7

2- Quelques subsides accordés aux salles d'asile des soeurs Grises par l'assemblée législative du Québec 8

3- Évolution du coût des programmes gouvernementaux en matière de services de garde au Québec entre 1974 et 1980 48

4- Évolution du nombre de garderies et de places en garderie avec permis ou en demande de permis entre 1974 et 1975 52

5- Évolution du nombre de garderies et de places en garderie avec permis ou en instance d'obtention de permis entre 1973 et 1975 53

6- Évolution des dépenses prévues et réelles du ministère des Affaires sociales pour les garderies entre 1974 et 1980 61

7- Évolution de la répartition des dépenses du ministère des Affaires sociales pour les services de garde entre 1974 et 1980 64

8- Évolution du nombre de garderies et de places en garderie avec permis entre 1976 et 1980 72

9- Évolution du programme d'aide financière aux familles dont les enfants fréquentent les services de garde en garderie entre 1974 et 1980 77

10- Évolution du nombre de garderies avec permis selon leur statut juridique entre 1974 et 1980 84

11. Évolution du nombre de places en garderie avec permis selon leur statut juridique entre 1974 et 1980 85

12- Évolution de la répartition des subventions aux garderies sans but lucratif entre 1974 et 1980 95

13- Évolution du programme de subventions d'aménagement et d'équipement pour les garderies sans but lucratif entre 1974 et 1980 105

14- Évolution de l'admissibilité des garderies aux programmes de subvention directe aux services selon le statut juridique entre 1973 et 1981 115

Diagramme 1

Évolution du nombre de garderies selon les définitions statistiques entre 1973 et 1980 67

LISTE DES SIGLES

ADDS	Association pour la défense des droits sociaux
CLGP	Comité de liaison des garderies populaires
CCCSF	Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
CEQ	Centrale de l'enseignement du Québec
CLSC	Centre local de services communautaires
CSF	Conseil du statut de la femme
CSSMM	Centre des services sociaux du Montréal métropolitain
CSN	Confédération des syndicats nationaux
FLF	Front de libération des femmes
FTQ	Fédération des travailleurs du Québec
MAS	Ministère des Affaires sociales
PIL	Programme Initiatives locales
PJ	Programme Perspectives jeunesse
RAPC	Régime d'assistance publique du Canada
RG-6C	Regroupement des garderies de la région six C
RGMM	Regroupement des garderies du Montréal-métropolitain
RGQ	Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec

INTRODUCTION

Reconstituer l'histoire des garderies au Québec dans un délai de quatre mois n'était pas chose facile. Et ce, d'autant plus que les premières garderies apparaissent au 19e siècle. Inévitablement, après avoir fait un inventaire des sources disponibles, il a fallu opérer des choix et limiter le champ d'investigation. Voilà pourquoi le premier chapitre ne constitue qu'un survol des cent dix premières années marquant la petite histoire des garderies. Pour mettre en évidence les grandes lignes de cette évolution, il était justifié de reprendre ici les principaux éléments développés dans l'ouvrage Faire garder ses enfants au Québec, toute une histoire... et de s'en servir comme d'une entrée en matière puisque ce texte tente davantage de cerner l'histoire des services de garde durant la dernière décennie[1].

L'essentiel de cette recherche porte donc sur les années 1968-1980, c'est-à-dire à partir du moment où le gouvernement provincial décide d'émettre des permis et de subventionner partiellement quelques garderies situées dans les quartiers défavorisés, jusqu'à la création de l'Office des services de garde à l'enfance. Mais encore là, les auteurs se sont trouvés face à une vaste documentation : archives du ministère des Affaires sociales, des regroupements de garderies, du Conseil du statut de la femme, des comités de condition féminine des centrales syndicales, de l'Office des services de garde à l'enfance... Il fallait aussi vérifier comment la presse officielle avait traité la question, ce qu'en avaient dit les groupes de femmes, etc. Et cela en n'oubliant pas d'inscrire le tout dans la trame historique. Malgré leur intérêt pour le dossier et toute leur bonne volonté, il était impossible de lire, assimiler et rédiger un texte-synthèse qui rende compte des multiples approches en si peu de temps.

Après avoir examiné le problème sous toutes ses facettes, il est apparu qu'il revient d'abord aux groupes de femmes et aux regroupements de garderies de faire eux-mêmes le bilan de leurs activités et de leur intervention sur la question. Les auteurs, quant à eux, feraient une sélection des principaux textes publiés par les regroupements et mèneraient des entrevues pour rendre compte de leurs actions et prises de position les plus importantes. Par ailleurs, comme ils avaient accès à des sources ministérielles privilégiées, ils ont finalement décidé d'examiner plus en

---

1. Ghislaine Desjardins, Faire garder ses enfants au Québec, toute une histoire.... Montréal, Éditeur officiel, 1984, 78 p.

détail l'intervention gouvernementale dans le dossier des garderies au Québec. C'est ainsi que, croient-ils, ce document, même s'il demeure dans une certaine mesure inachevé, pourra servir d'outil de référence pour des chercheuses et chercheurs éventuels qui voudraient obtenir, par exemple, des données tant sur le développement du réseau des services de garde que sur la progression de l'investissement de l'État dans le secteur. Le lecteur y trouvera également des indices qui dévoilent le fonctionnement de l'appareil gouvernemental et ses processus décisionnels. Voilà pourquoi le texte présenté ici contient quantité de notes en bas de page, chacun pouvant vérifier les informations suggérées.

Enfin, il a bien fallu se diviser le travail. Ghislaine Desjardins a effectué les recherches pour les années 1858-1974 et elle en rend compte dans les deux premiers chapitres de cet ouvrage. Elle a également consulté les principaux textes et mené des entrevues auprès des regroupements de garderies qui ont été actifs entre 1972 et 1980.

Éric Alsène, de son côté, a dépouillé les archives du ministère des Affaires sociales pour la période allant de 1974 à 1980. Son travail de synthèse, qui intègre les données fragmentaires recueillies par la co-auteure concernant l'intervention des groupes de pression, a conduit à la rédaction de la fin du second chapitre, ainsi que du troisième.

Mentionnons cependant qu'il ne s'agit pas ici d'un document analytique, ce n'était pas le mandat qu'avait défini l'Office. Mais pour quiconque voudra entreprendre une étude plus approfondie sur un aspect ou l'autre de l'évolution des services de garde au Québec, il constituera sûrement un ouvrage de base essentiel.

Les auteurs tiennent enfin à remercier toutes les personnes qui les ont appuyés dans leurs démarches et particulièrement celles qui ont accepté de leur accorder une entrevue. Ils pensent en particulier à Paul Angers, responsable du Service des garderies entre 1975 et 1980, Marie-Paul Dandois, une des premières fonctionnaires à être active dans le dossier des garderies en 1968, Hélène Allaire, présidente du Regroupement des garderies du Québec entre 1979 et 1981, Claudette Pitre-Robin, directrice du Regroupement des garderies de la région 6C depuis 1976, Camille Huot, membre de l'exécutif de SOS Garderies entre 1980 et 1983, soeur Cécile Chabanel, directrice de la Garderie Notre-Dame des Petits et Madame Barbara Johnson, directrice de la Montreal Day Nursery (Garderie de jour de Montréal) entre 1976 et 1981.

CHAPITRE PREMIER

Un bref aperçu historique (1858-1968)

1. Industrialisation et mise sur pied des premières garderies

1.1 En l'absence d'une histoire globale de la petite enfance...

Les services de garde existent depuis fort longtemps. La grand-mère, la tante, la grande soeur, la voisine forment le réseau d'entraide traditionnel caractéristique des sociétés pré-industrielles. Cependant, il ne faudrait pas croire que ces temps sont révolus car tout au long du siècle et encore aujourd'hui, la garde à domicile est toujours la plus utilisée au Québec.

Pour tenter de comprendre l'origine de cet état de fait, il faudrait remonter aux débuts de la Nouvelle-France et mettre en parallèle les études sur l'histoire des femmes et l'histoire de la petite enfance. Mais à l'heure actuelle, dans notre discipline, les recherches concernant ce dernier sujet sont pratiquement inexistantes. Ainsi, après l'histoire des ouvriers, des agriculteurs, des femmes, des immigrants, l'histoire de la petite enfance reste à faire. Mais il s'agit d'une majorité qui n'a jamais rien revendiqué... rien d'étonnant à ce qu'elle passe en dernier.

Faute de telles études, disions-nous, nous devons aborder ce sujet par le biais de l'histoire des femmes. On connaît, par exemple, l'importance de la famille dans la société d'Ancien Régime, comme lieu privilégié pour assurer la reproduction de l'espèce et la reproduction sociale. C'est autour de la famille en effet que s'articulent toutes les activités qui ont cours dans les sociétés préindustrielles. On sait également que le taux de croissance démographique était très élevé en Nouvelle-France et qu'il était valorisé pour une femme d'avoir plusieurs enfants. On n'a qu'à se remémorer à ce sujet la politique nataliste de Jean Talon qui, entre 1663 et 1673, fait venir plus de 800 "Filles du Roy" et encourage les jeunes à se marier tôt (garçons, 18 ans ; filles, 14 ans). L'intendant se réjouit d'ailleurs de "ce que les femmes de la Nouvelle-France y portent tous les ans"[1].

---

1. Cité dans Le Collectif Clio, L'histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles, Montréal, éd. Quinze, 1983, p. 49.

Mentionnons cependant que, contrairement à la situation qui prévaut dans certains pays européens aux 17e et 18e siècles, en Amérique, les parents ont peu de raisons de redouter l'arrivée d'un nouvel enfant. L'abondance des ressources (gibier, poisson, etc.) permet facilement leur survie. En outre, la Nouvelle-France étant une colonie axée en bonne partie par le peuplement, on a besoin d'une main-d'oeuvre abondante pour bâtir le pays. Il faudra donc attendre le 19e siècle avant que le taux de fécondité des Québécoises ne subisse une chute significative. Mais les femmes mariées ont encore des familles nombreuses et elles doivent compter sur l'aide de la parenté et le soutien de la communauté pour effectuer les travaux domestiques et assurer la garde des enfants.

Plus près de nous, au début du siècle, le thème de la "revanche des berceaux" est encore à l'honneur. Pour parer aux effets de la conquête et contrer le mouvement de dénatalité, les idéologues nationalistes et cléricaux comptent sur les femmes. Il faut, disent-ils, assurer la survivance nationale et ainsi sauver la race de "l'assimilation". Lionel Groulx n'écrit-il pas, en 1924, prenant l'histoire à témoin :

> La règle dans les ménages qui se respectent, je l'ai dit et je l'ai même répété, est de se rendre à une première douzaine d'enfants et, sans y mettre trop d'orgueil, de dépasser quelquefois la seconde. Il suffit de retenir que la race canadienne a doublé ses effectifs tous les trente ans et quelquefois en des périodes plus brèves[2].

Sans vouloir prétendre que toutes les femmes mariées ont été prolifiques à ce point, nous devons tout de même reconnaître que le milieu rural a été le dernier retranchement de l'abondante fécondité des Québécoises francophones. Il faut dire que chez les agriculteurs en particulier, l'agrandissement de la famille signifiait une main-d'oeuvre nouvelle pouvant accroître la production. Dans certaines familles, du reste, les grands-parents, les oncles ou les tantes célibataires, ou encore des domestiques vivent sous le même toit que la famille qui se trouve ainsi "élargie". La garde et le soin des jeunes enfants sont alors partagés entre la mère et les autres membres féminins de la maisonnée. D'ailleurs, il semble qu'on avait peu de temps à leur consacrer, les travaux étant nombreux et appelant la

---

2. Lionel Groulx, "La famille canadienne-française, ses traditions, son rôle", dans Notre maître, le passé, Québec, 10/10, 1977, tome 1, p. 124.

participation active de tous et de toutes. On comprend dès lors que les enfants aient été traités tôt comme des adultes et que le concept d'adolescence soit pratiquement inconnu dans la société rurale traditionnelle.

Cependant, la majorité des familles sont nucléaires, c'est-à-dire qu'elles sont composées du père, de la mère et de leurs enfants. Le développement de l'industrialisation et de l'urbanisation au 19e siècle a amené en effet une modification des structures familiales et de ce fait, l'émergence d'une nouvelle conception de l'enfance et de la maternité. De plus en plus, les mères sont encouragées à s'occuper elles-mêmes de leurs jeunes enfants et à assurer leur première formation morale. De leur côté, les enfants sont peu à peu dirigés vers l'école et se retrouvent progressivement isolés du monde des adultes.

1.2 L'ouverture des salles d'asile par les religieuses

Pour retrouver les traces des premières garderies organisées, il faut retourner au milieu du 19e siècle alors que plusieurs familles agricoles quittent la campagne pour venir travailler à la ville. Les conditions de vie y sont complètement différentes. Les logements sont plus petits et ne permettent d'abriter qu'un nombre restreint de personnes. De plus, dans les quartiers ouvriers, les familles ont peine à vivre avec un seul salaire, elles s'attendent donc à ce que leurs enfants les rejoignent tôt sur le marché du travail (ouvriers, manoeuvres ou encore messagers, livreurs, camelots, etc.)[3]. De la même manière, plusieurs mères de famille doivent prendre le chemin de l'usine et on les retrouve dans les secteurs les plus mal rétribués (vêtement, chaussure, tabac, textile). Mais, plus nombreuses encore sont celles qui effectuent des travaux rémunérés à domicile (couture, lavage, etc.), puisqu'elles peuvent en même temps surveiller leurs jeunes enfants.

Face aux difficultés que rencontrent quotidiennement les familles ouvrières, les soeurs de la Providence et les soeurs Grises commencent à accueillir les enfants sur une base journalière et fondent des salles d'asile à Montréal et dans

---

3. Ce n'est qu'en 1885 et à la suite de nombreuses pressions exercées par les syndicats et diverses associations qu'une loi sera votée par le gouvernement fédéral à l'effet d'empêcher le travail des jeunes de moins de quatorze ans dans les usines.

certaines petites villes de la province[4]. Il s'agit d'établissements qui reçoivent des enfants de trois à sept ans pendant le jour, parce que leur mère occupe un emploi rémunéré, qu'elle est malade ou surchargée par une besogne trop lourde.

Quant aux enfants de moins de deux ans, ils sont gardés par leurs frères ou soeurs âgés de dix à treize ans puisque, dans la plupart des cas, ils ont déjà quitté l'école. Selon Suzanne Cross, il semble en effet que l'arrivée d'un nouveau-né dans la famille n'empêche pas la mère de travailler à l'extérieur. Celle-ci aura recours à l'allaitement artificiel, ce qui lui donne la possibilité de retourner travailler tôt après la naissance d'un enfant[5].

La clientèle des salles d'asile se compose principalement d'enfants d'origine modeste : pères ouvriers, journaliers, artisans indépendants, etc. Les veuves sont relativement nombreuses à y envoyer leurs enfants car souvent elles doivent travailler comme femmes de ménage ou couturières. Rares sont les enfants de milieux aisés.

En 1900, Montréal compte six salles d'asile, dont cinq sont dirigées par les soeurs Grises. Le tableau 1 indique le nombre d'enfants inscrits dans les salles d'asile des soeurs Grises entre 1863 et 1902.

---

4. Voir à ce sujet l'étude de Micheline Dumont, "Des garderies au 19e siècle : les salles d'asile des soeurs Grises à Montréal", dans Maîtresses de maison, maîtresses d'école, de Nadia Fahmy-Eid et Micheline Dumont, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 261-286.
5. Suzanne Cross, "La majorité oubliée : le rôle des femmes à Montréal au 19e siècle", dans Travailleuses et féministes, Les femmes dans la société québécoise, de Marie Lavigne et Yolande Pinard, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 61-63.

Tableau 1

Nombre d'enfants inscrits aux salles d'asile dirigées par les soeurs Grises
1863 - 1902

Année	Asile St-Joseph	Asile Nazareth	Asile Bethléem	Asile St-Henri	Asile Ste-Cunégonde
1863	408	334	-	-	-
1868	604	795	33	-	-
1872	512	500	100	-	-
1877	484	220	360	-	-
1882	348	400	280	-	-
1887	429	187	324	450	-
1892	110	387	312	542	352
1897	130	314	256	604	550
1902	-	298	246	404	380

Source : Suzanne Cross, "La majorité oubliée : le rôle des femmes à Montréal au 19e siècle", dans Travailleuses et féministes. Les femmes dans la société québécoise, de Marie Lavigne et Yolande Pinard, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 74.

Le financement des salles d'asile est assuré en partie par le gouvernement provincial qui verse une allocation de 25 sous par mois par enfant. Toutefois, comme l'indique le tableau 2, les contributions gouvernementales vont décroissant à mesure que l'on se rapproche du 20e siècle.

Tableau 2

Quelques subsides accordés aux salles d'asile des soeurs Grises par l'Assemblée législative du Québec

Salle d'asile	Demandeur	Année	Montant ($)
Saint-Joseph	Victor Rousselot	1872	430
		1901	225
Nazareth	Victor Rousselot	1872	415
		1875	230
		1901	210
		1911	210
Bethléem	A. Tranchemontagne	1874	400
	(curé de Saint-Joseph)	1875	500
		1901	262
Saint-Henri	?	1911	200

Source : Micheline Dumont, "Des garderies au 19e siècle : les salles d'asile des soeurs Grises à Montréal, dans Maîtresses de maison, maîtresses d'école, de Nadia Fahmy-Eid et Micheline Dumont, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 278.

Ces revenus étant nettement insuffisants, les religieuses doivent faire preuve d'imagination pour recueillir des fonds : vente de photographies de la salle d'asile, organisation de bazars ou de spectacles montés par les enfants, etc. Autant de façons de faire connaître l'oeuvre et d'attirer la sympathie et les dons des personnes de la "bonne société". Voilà qui démontre à quel point la salle d'asile est perçue à l'époque comme une oeuvre d'assistance qui doit compter en partie sur la charité publique pour fonctionner. C'est d'ailleurs ce qui explique les réticences de certaines couches de la population face à ce genre d'institutions, assimilées aux autres oeuvres du même genre : orphelinats, instituts pour aveugles, sourds et muets, pour aliénés, etc.

En ce qui concerne le projet pédagogique des salles d'asile, Micheline Dumont note que dès le départ, le caractère charitable de l'institution est jumelé à un réel

souci d'éducation. Mais il ne s'agit pas d'en faire de petites écoles. "L'enseignement de l'école est sérieux et calme ; l'enseignement de l'asile est joyeux et animé[6]." On ne veut donc pas faire passer un programme et obliger les jeunes enfants à apprendre des leçons mais plutôt développer leur intelligence de manière générale. Les objectifs éducatifs seront cependant, avec le temps, relégués au second plan à cause des nombreuses difficultés que les religieuses doivent rencontrer. En effet, outre les problèmes financiers qu'elles doivent surmonter, les religieuses sont peu nombreuses et surchargées de travail à cause du taux élevé de la clientèle. Ainsi, alors qu'en France, les salles d'asile existent depuis 1825 et deviennent, en 1887, des maternelles intégrées au système scolaire public, au Québec, elles conservent tout au long de leur existence leur caractère d'assistance sociale.

1.3 À Montréal, deux garderies traversent le 20e siècle : La Montreal Day Nursery et la Garderie Saint-Enfant Jésus

Pour la communauté anglophone, il n'y a pas de salles d'asile, ce qui tend à confirmer le fait que les mères y sont beaucoup moins nombreuses à travailler à l'extérieur du foyer. À l'heure actuelle, une seule garderie anglaise datant du 19e siècle nous est connue, la Montreal Day Nursery. Fondée en 1887 par des femmes bénévoles issues de milieux aisés, cette garderie existe encore sous le nom de Garderie de jour de Montréal.

Mais une différence notable distingue la Montreal Day Nursery des salles d'asile : les parents qui y placent leurs enfants doivent débourser entre cinq et dix cents par jour alors que les salles d'asile sont gratuites. Il faut dire que la "Nursery" ne recevra pas de subventions du gouvernement provincial avant 1922, date à laquelle il commence à la reconnaître comme une institution d'assistance publique[7]. Comme dans le cas des salles d'asile, le financement de cette garderie est donc assuré principalement par les organismes de charité et les collectes des bénévoles[8].

---

6. Micheline Dumont, op. cit., p. 266.
7. Selon la Loi de l'assistance publique, le gouvernement provincial s'engage à partager les coûts de certaines institutions d'assistance privées.
8. À partir de 1922, la Montreal Day Nursery commence également à recevoir des subventions de la Croix-Rouge.

Cependant, si la Montreal Day Nursery réussit à traverser le siècle, on ne peut en dire autant des salles d'asile qui, au tournant des années 1900, disparaissent peu à peu de la scène montréalaise. Certaines ferment leurs portes, d'autres se transforment en orphelinat. Micheline Dumont se demande si cela n'est pas dû, entre autres, au fait que les mères de famille sont moins nombreuses à aller travailler. Elle émet aussi l'hypothèse que graduellement les parents obligés de confier, durant le jour, leurs enfants à l'asile, les y ont placés définitivement, "rendant de ce fait la fréquentation de la salle d'asile encore plus odieuse".

On assiste d'ailleurs durant la même période à une augmentation spectaculaire du nombre d' "orphelins". En effet, la pénurie de garderies amène plusieurs mères (veuves, femmes séparées, mères célibataires, entre autres) à recourir à l'orphelinat pour y placer leurs enfants. La situation n'est d'ailleurs pas spécifique au Québec, Patricia Vandebelt Schulz rapporte que de telles pratiques existaient également dans les autres provinces canadiennes[9]. Anne Gauthier, de son côté, signale qu'au Québec pendant les années 1930, "seulement un pensionnaire sur dix à l'orphelinat n'a plus ni père ni mère ; les autres ont soit leur deux parents (2 sur 10) ou encore l'un des deux parents (6 sur 10)"[10].

Notons par ailleurs qu'en 1914, les soeurs de la Providence fondent la garderie Sainte-Anne dans le quartier irlandais de Montréal et qu'en 1919, les soeurs Franciscaines Missionnaires de Marie fondent la Garderie Saint-Enfant Jésus. Cette dernière, devenue aujourd'hui la Garderie Notre-Dame des Petits, a dû surmonter maintes difficultés. Cependant, grâce à l'ambition et à la volonté de ses promotrices, elle a réussi à s'adapter à tous les changements qu'a connus le Québec depuis les soixante-cinq dernières années.

---

9. Patricia Vandebelt Schulz, "Day Care in Canada : 1850-1962", dans Good Day Care, Fighting for It, Getting It, Keeping It, de Kathleen Gallagher Ross, Toronto, The Women's Press, 1978, p. 137-139.
10. Anne Gauthier, "Les politiques sociales et le travail domestique ou une liaison entre les femmes et l'État", tiré du document n° 7, Les politiques sociales, un des volets de la recherche sur le travail domestique réalisée par le Conseil du statut de la femme, 1983, p. 72.

2. Intervention progressive de l'État dans le champ des Affaires sociales

2.1 De la Commission Montpetit... à l'adoption de la loi de l'assistance aux mères nécessiteuses (1937)

Les changements qui se sont opérés dans la société avec la venue de l'industrialisation amènent peu à peu le gouvernement à intervenir dans le domaine des affaires sociales. La crise économique de 1930 constitue à cet effet un catalyseur puisque, avec l'augmentation de la pauvreté et du chômage, les mécanismes antérieurs d'assistance se révèlent impuissants à venir en aide à ceux qui sont dans le besoin. Devant l'ampleur du problème et les pressions qui surgissent de toutes parts, le gouvernement doit modifier sa politique de non-intervention et établir de nouvelles politiques sociales.

C'est dans ce contexte que le gouvernement libéral d'Alexandre Taschereau met sur pied, en 1930, la Commission des assurances sociales de Québec (commission Montpetit), dont la tâche est d'enquêter sur l'assistance, les assurances sociales et l'hygiène industrielle. Pendant plus de deux ans, la Commission poursuit ses travaux et au terme de son mandat, elle en arrive à la conclusion que les institutions privées de charité et les communautés religieuses ne peuvent plus répondre aux nouveaux besoins engendrés par la crise et la pauvreté grandissante. De la même manière, la famille ne peut plus toujours fournir à l'enfant le bien-être et la sécurité affective dont il a besoin. Plusieurs femmes doivent en effet travailler à l'extérieur du foyer, parce que leur mari est chômeur ou qu'il leur faut un deuxième salaire pour assurer à leur famille le minimum vital. Certains témoins entendus à la Commission soutiennent que de nombreux enfants sont laissés sous la surveillance de la fillette la plus âgée ou chez des voisins pendant que la mère travaille. Pour parer à ce problème, la Commission recommande la création d'un bureau pour la protection de l'enfance et la multiplication de garderies d'enfants et d'écoles maternelles subventionnées par les pouvoirs publics d'assistance et les commissions scolaires[11].

La Commission Montpetit demande également au gouvernement de verser des allocations familiales et d'adopter une loi pour venir en aide aux mères

---

11. Édouard Montpetit, Commission des assurances sociales de Québec, premier et deuxième rapports, Québec, 1933, p. 22.

nécessiteuses. Maurice Duplessis, pour réaliser une promesse électorale, fera voter en 1937 la Loi instituant l'assistance aux mères nécessiteuses. Il y ajoutera cependant un certain nombre de clauses qui auront pour effet de restreindre les conditions d'admissibilité des bénéficiaires. De fait, pour avoir droit à la pension, la loi exige :

> d'avoir au moins 2 enfants de moins de 16 ans, d'être mariée, d'être sujet britannique depuis au moins 15 ans et d'avoir résidé dans la province durant les 7 dernières années. De plus, il faut offrir des garanties raisonnables d'habilité à donner à ses enfants les soins de bonne mère, condition qui fait entrer en considération la conduite morale des mères. Il faut produire deux certificats : l'un provenant d'un ministre du culte et l'autre, d'une personne désintéressée[12].

Ainsi la loi exclut les femmes immigrantes, séparées, divorcées ou dont le mari est en prison, les mères célibataires et celles qui sont considérées comme de "mauvaises mères".

L'objectif de la loi est on ne peut plus clair : "nous voulons que la mère reste au foyer pour garder et élever ses enfants au lieu de les disperser aux quatre coins de la province[13]." Le programme vise donc à décourager les mères de participer au marché de l'emploi. Mais en même temps, ces propos indiquent une certaine rupture avec les pratiques antérieures qui se préoccupaient peu de la qualité de vie de l'enfant car pour une fois, on tient compte du bien-être de l'enfant dans l'adoption d'une nouvelle mesure sociale.

Quant à l'autre recommandation de la Commission Montpetit à l'effet que les pouvoirs publics encouragent la création de garderies, elle n'a pas eu de suite. Curieusement, le gouvernement du Québec semble plus disposé à accorder des subventions aux orphelinats qu'aux garderies. Il condamne ce faisant les mères qui travaillent à l'extérieur du foyer et surtout les mères célibataires qui, parce qu'elles n'ont pas une "bonne conduite morale" au sens de la loi, se voient forcées d'abandonner leurs enfants. Et pourtant, quelques années plus tard, les restrictions morales envers les mères qui travaillent à l'extérieur du foyer s'atténuent

---

12. Le collectif Clio, op. cit., p. 264.
13. Cité par Anne Gauthier, op. cit., p. 71.

soudainement, faisant place à une propagande axée sur le patriotisme. Cette fois on a besoin des femmes dans les usines de guerre et on doit temporairement leur en faciliter l'accès... en mettant sur pied des garderies.

2.2 Les garderies de l'État-providence (1942-1945)[14]

En juillet 1942, le gouvernement libéral de Mackenzie King, avec l'accord du Québec et de l'Ontario, met sur pied un programme axé sur la création de garderies pour les enfants dont la mère est engagée dans un travail reconnu comme essentiel à "l'effort de guerre". Ainsi donc, dès le départ, on émet des restrictions. Comme il s'agit d'une mesure d'urgence, on n'a pas l'intention de rendre les garderies accessibles à toutes les mères qui travaillent à l'extérieur du foyer et il est spécifié que 75% des places doivent être réservées aux enfants dont les mères sont actives dans les industries de guerre.

Cette restriction soulève des protestations, particulièrement en Ontario. On estime en effet que cette mesure est discriminatoire puisque toutes les industries contribuent d'une façon ou d'une autre à l'effort de guerre. Une vaste campagne pour élargir l'accessibilité aux garderies est menée en Ontario durant toute la durée de la guerre. Cette campagne trouve cependant peu d'échos chez les francophones du Québec qui, de toute manière, n'ont pas tellement utilisé les garderies gouvernementales. En effet, sur six garderies ouvertes à Montréal, seulement deux s'adressent aux petits francophones, dont une doit d'ailleurs fermer ses portes un an après sa mise sur pied, faute de clientèle ! Les quatre autres sont destinées aux catholiques irlandais, aux anglophones protestants et aux Juifs.

Pourtant, plusieurs mères de famille se retrouvent sur le marché du travail salarié durant la Deuxième Guerre mondiale. Encore une fois, elles doivent recourir à la traditionnelle garde en milieu familial qui, du reste, dans bien des cas, est assumée gratuitement.

---

14. L'expression est de Michèle Gélinas dans un article intitulé "Une histoire de garderies...", publié dans La Gazette des femmes, vol. 5, n° 1, mai-juin 1983, p. 21.

Il faut dire qu'au Québec, l'élite cléricale et nationaliste ne ménage pas ses propos pour dénigrer les garderies gouvernementales. Derrière cette propagande soigneusement orchestrée, se cache la vieille opposition envers le travail féminin rémunéré. La place de la mère est au foyer puisque c'est elle qui est chargée d'éduquer ses enfants. Les confier à la garderie pendant la journée équivaut ni plus ni moins à un acte d'abandon... Certains nationalistes vont même jusqu'à prétendre que le travail rémunéré des femmes constitue un complot du gouvernement fédéral pour briser la famille et la nation canadienne-française.

Une fois la guerre terminée, les subventions gouvernementales aux garderies cessent et les femmes mariées sont invitées à retourner au foyer. En Ontario par contre, à la suite de pressions exercées par les parents et le personnel des garderies, le gouvernement provincial accepte de prendre la relève et remplace l'entente conclue avec le gouvernement fédéral par une législation provinciale pour les garderies, qui désormais, dans cette province, se démarqueront des institutions de charité.

Au Québec, même si un certain nombre d'associations anglophones protestent contre les coupures de subventions, Maurice Duplessis, Premier ministre du Québec, ferme les garderies. Malgré cela, la participation féminine à la main-d'oeuvre salariée ne cesse d'augmenter, entre autres à cause de la vague d'immigration d'après-guerre. Les familles nouvellement arrivées ont souvent besoin de deux salaires pour réussir à s'installer. Le problème de la garde des enfants est donc toujours présent et sans solution immédiate.

2.3 Une Commission d'enquête sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance (1944)

En 1941, le gouvernement libéral d'Adélard Godbout forme la Commission d'assurance-maladie de Québec qui est chargée entre autres d'enquêter sur le problème des garderies et sur celui de la protection de l'enfance. Lors des audiences publiques, soixante et onze témoins sont entendus qui représentent plus de cent dix communautés religieuses, organismes sociaux et oeuvres de charité. On y reprend les mêmes considérations qu'en 1933 lors de la Commission Montpetit soulignant que "dans les institutions publiques, un très petit pourcentage des

enfants sont orphelins de père et de mère[15]." De plus, il semble qu'en 1944, les communautés religieuses et les organismes de charité sont encore débordés et se plaignent de ne pouvoir satisfaire les besoins à cause de "l'exiguïté de leurs bâtiments, de la modicité de leurs ressources ou de l'insuffisance numérique de leur personnel domestique[16]."

À l'instar de la Commission Montpetit, la Commission d'assurance-maladie de Québec recommande la formation d'un bureau provincial pour la protection de l'enfance et diverses mesures pour améliorer la qualité des services offerts dans les garderies privées et les pensions d'enfants. Des recommandations qui encore une fois resteront sans lendemain... puisque Maurice Duplessis, qui reprend le pouvoir en 1944, dissout la Commission.

Ainsi donc, la hausse de la natalité que connaît le Québec après la Deuxième Guerre n'a pas pour effet de sensibiliser les autorités en place aux problèmes de l'enfance. Les mères qui doivent travailler à l'extérieur et qui ne peuvent recourir à une personne de la famille pour s'occuper des jeunes enfants durant la journée, n'ont d'autre choix que de placer leurs enfants dans les garderies privées. En 1950, il y a à Montréal, 27 garderies semblables que le gouvernement provincial ne supervise en aucune façon et qui accueillent une clientèle composée principalement d'anglophones et de néo-canadiens. Il s'agit parfois de pensions qui hébergent les enfants cinq jours par semaine[17].

Il faudra attendre la fin des années 1960 avant que la province ne s'implique à nouveau dans le domaine des garderies. On remarque donc que cent ans après la mise sur pied des premières salles d'asile, les garderies sont toujours reléguées au rang des oeuvres d'assistance.

2.4 Les allocations familiales (1945)

Après la guerre, le gouvernement fédéral, à la suite de pressions exercées par les associations féminines et féministes, accepte de verser des allocations familiales aux mères. Il reconnaît en cela que le salaire du père n'est pas toujours

---

15. Commission d'assurance-maladie de Québec sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance, Québec, premier rapport, 1944, p. 8.
16. Idem.
17. Doris Johnson, Des facteurs d'admission en garderie de jour, thèse de service social, Université de Montréal, 64 p.

suffisant pour répondre aux besoins de la famille. Mentionnons à cet effet qu'au Québec, la fréquentation scolaire, devenue obligatoire en 1943, augmente les charges financières des parents. Les montants alloués se veulent donc une contribution au coût d'entretien matériel de l'enfant, de la naissance à 16 ans.

Le gouvernement provincial de Maurice Duplessis, appuyé par l'élite cléricale, ne voit toutefois pas les choses de la même manière. Il prétend que le fédéral intervient dans un champ de juridiction provinciale et y voit une menace pour l'autonomie du Québec. Il voudrait également que les bénéficiaires soient les pères, administrateurs et chefs de famille, car, en vertu du Code civil, les femmes mariées sont considérées comme des incapables juridiquement.

Au Québec, la Loi des allocations familiales est donc déclarée anticonstitutionnelle parce qu'elle enfreint, estime-t-on, les droits civils de juridiction provinciale. Il faudra l'intervention de Thérèse Casgrain auprès du Premier ministre MacKenzie King pour que finalement les chèques d'allocation familiale soient versés aux mères, comme dans le reste du Canada.

Soulignons cependant que si les montants accordés dans le cadre des allocations familiales fédérales peuvent combler certaines dépenses relatives aux enfants dans les années 1940 et 1950, ils ne seront pas indexés avant 1974, ce qui amène une diminution de la proportion des sommes allouées avec les années. À partir de 1966 cependant, certaines mesures provinciales, comme les allocations scolaires et les prêts-bourses, viennent s'ajouter aux allocations familiales fédérales. Quant au régime provincial d'allocation familiale, il n'est adopté qu'en 1967.

3. Les années 1960 : une société en mutation

3.1 Vers une redéfinition du rôle de l'État et des politiques sociales

Au début des années 1960, à la faveur de ce qu'on a appelé la Révolution tranquille, le Québec connaît des transformations à plusieurs niveaux. La conjoncture est propice aux réformes et l'appareil d'État, qui jusque-là avait assumé principalement des fonctions auxiliaires, se définit un nouveau rôle d'intervention dans les domaines économique et social. Il récupère les champs

d'intervention autrefois confiés à l'Église et à l'entreprise privée, et on assiste à un gonflement des effectifs de l'administration publique.

Au niveau des politiques sociales, les années 1960 sont importantes en ce qu'elles constituent une étape préliminaire vers la refonte des politiques concernant la santé et le bien-être au Québec. Une des premières initiatives dans ce domaine est justement la création du ministère de la Famille et du Bien-être social en 1961[18]. Ce nouveau ministère est chargé d'intervenir auprès des familles, des enfants et des personnes âgées. Il doit administrer, entre autres, la Loi de l'assistance publique et les mesures de sécurité sociale (allocations familiales et allocations scolaires). Il s'est en outre fixé pour objectif d'adapter les mesures d'assistance aux nouveaux besoins engendrés par l'évolution de la "société moderne". Ainsi, des modifications sont adoptées concernant le bien-être social et la santé. Ces nouvelles législations préfigurent d'ailleurs la fusion du ministère de la Santé et celui de la Famille et du Bien-être social au sein d'un "super-ministère", le ministère des Affaires sociales, en 1970.

Dans le domaine qui nous préoccupe, le Ministère définit une nouvelle politique de l'enfance qui insiste cette fois sur la primauté de la famille comme milieu éducatif pour l'enfant. Le premier rapport annuel, publié en 1965, dévoile en effet que 30 000 enfants sont placés dans différentes institutions au Québec (garderies, pouponnières, foyers nourriciers, crèches, orphelinats, écoles de protection, centres d'accueil). Selon le rapport, 15% de ces enfants sont placés dans des garderies ou des pouponnières que l'on définit comme suit : "des établissements de dimensions restreintes où se trouve une grande variété d'enfants qui peuvent être tout jeunes ou d'âge scolaire, normaux ou handicapés[19]." Il s'agit donc d'une définition assez large de la garderie qui ne permet pas de distinguer clairement les institutions qui reçoivent des enfants d'âge préscolaire pendant la journée. De plus, il semble que les enfants soient placés en garderie par des agences de service social et que plusieurs d'entre eux aient été référés par des hôpitaux. La garderie était donc perçue comme un service d'assistance à la famille défavorisée et aux enfants handicapés ou déficients mentaux.

---

18. Le nouveau ministère prenait la relève du département du Bien-être social créé en 1944.
19. Ministère de la Famille et du Bien-être social, Rapport annuel, Québec, 1965, p. 50.

Par ailleurs, le rapport de 1966 ajoute que les garderies et les pouponnières sont des établissements privés ayant obtenu un permis d'opération du Ministère. Pour la première fois, il est question de permis de fonctionnement alors que le Ministère fixe le nombre maximum d'enfants et le per diem auquel ces institutions ont droit.

Parallèlement à cela, on note une volonté du ministère de la Famille et du Bien-être social de transformer les crèches et les orphelinats pour les rapprocher du cadre familial normal. Rappelons qu'en 1966, il existe encore six crèches et cinq orphelinats au Québec[20]. On veut décentraliser ces services et favoriser plutôt l'implantation de petits centres au sein desquels pourrait régner une "atmosphère familiale". De la même manière, on veut intégrer ces enfants au système scolaire public, qui relève du nouveau ministère de l'Éducation à partir de 1964[21].

3.2 Naissance des groupes populaires et recrudescence du mouvement féministe

Pour quiconque avait espéré des changements majeurs au niveau social, les réformes entreprises par la Révolution tranquille apparaissent limitées. Cela est particulièrement vrai chez les animateurs sociaux qui oeuvrent dans les quartiers défavorisés. De plus en plus, ils veulent dépasser l'approche traditionnelle du service social et orienter leur action vers le développement communautaire. Les comités de citoyens, formés en 1963, en viennent à dénoncer les solutions étatiques apportées aux problèmes que rencontrent quotidiennement les populations des quartiers pauvres et, peu à peu, ils mettent sur pied leurs propres services à la population : cliniques médicales, cliniques juridiques, comptoirs alimentaires, etc. Par ce biais, disent-ils, et à partir de problèmes spécifiques, ils luttent pour l'amélioration des conditions de vie dans les quartiers populaires. Plusieurs de ces

---

20. Les crèches sont des institutions de placement pour enfants âgés de 0 à 5 ans inclusivement, tandis que les orphelinats accueillent des enfants de 6 à 18 ans.
21. Il est intéressant de souligner ici que le Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'éducation dans la province de Québec (Rapport Parent de 1964), recommandait au gouvernement de subventionner la préscolarité au Québec. On demandait que les prématernelles et les maternelles deviennent un service public gratuit au même titre que l'instruction primaire et secondaire.

groupes s'adressent essentiellement aux femmes : ménagères, assistées sociales, mères célibataires, chômeuses et travailleuses. En un sens, comme nous le verrons, un certain nombre de garderies mises sur pied dans le cadre des projets Initiatives locales (PIL) en 1972, se situeront dans le prolongement de l'activité des groupes populaires de la fin des années 1960.

D'autre part, cette période est aussi marquée par une recrudescence du mouvement féministe avec la fondation, en 1966, de l'Association féminine d'éducation et d'action sociale (AFEAS) et de la Fédération des femmes du Québec (FFQ). Cette dernière association a d'ailleurs inscrit, dès sa fondation, la création de garderies d'État dans sa liste de revendications.

Il faut dire que les transformations socio-économiques que connaît le Québec, conjugées à une diminution du pouvoir de l'Église et à une scolarisation plus poussée, ont une incidence directe sur la vie des femmes. Le gonflement du secteur tertiaire, par exemple, commande un accroissement de la main-d'oeuvre féminine, marqué cette fois par un phénomène nouveau : l'entrée massive des femmes mariées sur le marché du travail. Leur proportion passe en effet de 7,55% en 1941 à 48,78% en 1971[22]. Néanmoins, malgré cette réalité nouvelle, l'opinion publique ne semble pas encore alertée par la question des garderies et des congés de maternité. "La femme veut travailler à l'extérieur, soit, mais qu'elle s'organise." Comme le signale le collectif Clio :

> Avant qu'un réseau de garderies ne commence à s'installer, il a fallu que des milliers de femmes recourent à l'ingéniosité, acceptent le surmenage et multiplient les démarches pour trouver des gardiennes. Des milliers de grands-mères ont dû prendre en charge les enfants de leurs enfants...[23]

On n'entrevoit donc pas de solution collective au problème de la garde des enfants.

---

22. Cité par Martine Lanctôt dans La genèse et l'évolution du mouvement de libération des femmes à Montréal, 1969-1979, thèse de maîtrise, Histoire, UQAM, 1980, p. 25.
23. Le collectif Clio, op. cit., p. 442.

3.3 La Commission Bird réclame des garderies

La recrudescence du mouvement féministe dans l'ensemble du Canada et les nombreuses revendications formulées par les différents regroupements amènent le gouvernement fédéral à instituer, en 1967, la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, plus communément appelée Commission Bird, du nom de sa présidente Florence Bird. De nombreux mémoires y sont présentés, provenant de diverses associations féminines, de syndicats et de professionnel(le)s, qui tour à tour analysent les différents aspects de la condition féminine au pays.

La publication du Rapport Bird en 1970 soulève bien des débats. Il recommande que soit établie dans les faits et dans les institutions l'égalité la plus complète entre les hommes et les femmes (égalité des chances au niveau des emplois et des salaires, ouverture de programmes éducatifs aux femmes, modification des lois sur le divorce, etc.). Parmi les réformes proposées, la création d'un réseau de garderies publiques ressort comme une priorité. La Commission Bird considère en effet que le droit des femmes au travail rémunéré ne veut rien dire si on ne leur donne pas les moyens pour rendre ce droit effectif.

En conséquence, la garde des enfants est cette fois abordée sous un angle nouveau. Les commissaires reconnaissent qu'il s'agit d'une responsabilité que doivent se partager la mère, le père et la société : "À moins que l'on n'accepte l'idée de ce partage, et qu'on ne le réalise concrètement, la femme ne peut obtenir l'égalité à laquelle elle a droit[24]." Et encore : "La nécessité de faire partager davantage la collectivité à l'éducation des enfants, même très jeunes, ressort de nos travaux comme un facteur essentiel à l'amélioration de la situation de la femme au Canada[25]."

---

24. Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1970, p. xii.
25. Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, op. cit., p. 295.

Voilà une position qui est loin d'être partagée à l'époque par le gouvernement du Québec qui stipule que la garde des enfants est la responsabilité exclusive des parents et assimile les garderies à l'aide sociale. Comme le signale Marie-Paul Dandois, responsable des Services d'auxiliaires familiales au ministère de la Famille et du Bien-être social en 1968, "la garderie était socialement acceptée dans certaines situations : la mère malade, la mère débordée par sa tâche, la mère de famille nombreuse, la mère abandonnée. L'enfant ne devait sortir du cercle familial qu'au moment d'aller à l'école[26]."

Selon le Rapport Bird, le Canada est très en retard sur les autres pays occidentaux dans le domaine des services destinés aux enfants d'âge préscolaire. Il demande donc que le gouvernement fédéral prenne des mesures conjointement avec les provinces pour adopter une loi sur les garderies, en vertu de laquelle les frais seraient partagés entre Ottawa et les provinces[27]. De plus, pour que les services de garde soient largement accessibles, la Commission estime que le gouvernement devrait assumer la plus grande partie des coûts et que le prix demandé aux parents varie selon une échelle mobile.

La Commission Bird recommande différents types de services de garde (pouponnières, garderies de jour, garderies en milieu de travail, garde en milieu familial, maternelles, centres pour recevoir les écoliers pendant les heures de travail des parents). Elle suggère enfin l'incorporation des services de garderie au système scolaire.

Mentionnons cependant que le Rapport Bird n'est pas unanime sur la question des garderies car deux commissaires enregistrent leur désaccord. Cela montre à quel point le sujet prête à controverse à l'époque. Cependant, il a l'avantage de placer le débat sur la scène publique et de démontrer le besoin imminent des garderies à l'échelle du pays.

---

26. "Entrevue avec Marie-Paul Dandois", dans Petit à Petit, Office des services de garde à l'enfance, vol. 1, n° 1, p. 13.
27. Le but réel de la Commission est d'enlever les garderies du domaine de l'assistance sociale parce que, comme nous le verrons, les contributions fédérales prévues aux termes du Régime d'assistance publique du Canada ne peuvent s'effectuer qu'à des fins de bien-être social.

3.4 Des demandes provenant de différents milieux

À la fin des années 1960, dans plusieurs milieux, les remises en question sont à l'ordre du jour. Les groupes populaires oeuvrant dans les quartiers défavorisés de Montréal se radicalisent. Du côté des associations féminines, il y a aussi radicalisation. Le Front de libération des femmes du Québec (FLF) voit le jour en 1969 et, dès l'année suivante, il forme la cellule "garderie" qui revendique des garderies d'État ouvertes 24 heures par jour et sept jours par semaine. Les militantes de cette organisation seront les premières à lancer l'expression "garderies populaires", expression qui sera reprise par les instigatrices de certaines garderies financées dans le cadre des projets Perspectives jeunesse et Initiatives locales en 1972.

Parallèlement à cela, dans le milieu éducatif et au sein de plusieurs organismes communautaires, l'argumentation en faveur des garderies se développe. Il ne s'agit plus uniquement d'un besoin pour la mère au travail, mais aussi d'un besoin pour l'enfant. De nouvelles recherches sur la petite enfance renversent l'opinion couramment répandue qui veut que la séparation de l'enfant d'avec sa mère nuise à son évolution normale[28]. De plus en plus, on parle de la socialisation du jeune enfant en groupe, affirmant que les premières années de la vie sont déterminantes pour le développement moteur, affectif, psychologique et social de l'enfant. Par conséquent, un nombre croissant d'académiciens et de professionnels perçoivent les garderies comme un des instruments les plus susceptibles de restreindre à long terme la pauvreté et les problèmes sociaux.

---

28. Leon J. Yarrow, "Separation from Parents During Early Childhood", dans Review of Child Development Research, Martin L. Hoffman and Lois Wladis Hoffman ed., New York, Russel Sage Foundation, 1964, p. 116.

    Thomas S. Langher et Michael J. Stanley, Life Stress and Mental Health, I, Londres, The Free Press of Glencoe, 1963.

    Lois Meek Stolz, "Effects of Maternal Employment in Children: Evidence from Research", Child Development, vol. 31, n° 4, 1960, p. 749-782.

    J. McVicker Hunt, "The Psychological Basis for Using Pre-School Enrichment As an Antidote for Cultural Deprivation", dans Disadvantaged Child, vol. 1, Jerome Hellmuth ed., 1967, p. 257-289.

    Martin Deutsch, "Early Social Environment: Its Influence on School Adaptation", dans Pre-School Education Today, New York, Fred M. Hechinger ed., 1966, p. 18-19.

    S.A. Kirk, Early Education of the Mentally Retarded: An Experimental Study, Urbana University of Illinois Press, 1958.

    Benjamin S. Bloom, Stability and Change in Human Characteristics, New York, John Wiley and Sons Inc., 1965.

En 1968, la Nursery School Teachers Association of Greater Montreal fonde le Comité d'organisation pour la promotion des services de garderies de jour pour les enfants dans la province de Québec. Ce comité est formé de représentants de diverses professions et agences communautaires. À la première réunion, organisée avec l'aide du département de l'Éducation de l'Université Sir George Williams, les délégués représentant plus d'une centaine d'associations proposent d'étudier les besoins existant à Montréal et de faire des recommandations aux gouvernements et aux organismes appropriés.

L'année suivante, le Comité présente un mémoire au Premier ministre Jean-Jacques Bertrand, qui lui demande d'instituer "des garderies non confessionnelles subventionnées par des taxes et d'octroyer des subsides aux garderies existantes afin que le service soit à la portée de ceux qui en ont besoin"[29].

Ce mémoire dévoile en outre que n'importe quel individu peut opérer une garderie ou une maternelle au Québec, les mécanismes de contrôle du gouvernement étant très limités. En conséquence, le Comité demande au ministère de la Famille et du Bien-être social d'octroyer des permis aux garderies suivant des standards uniformes définis par une loi provinciale[30]. Le texte contient également une liste de recommandations touchant tous les aspects du fonctionnement des institutions préscolaires et base l'essentiel de son argumentation sur les besoins de l'enfant et la prévention des multiples problèmes sociaux qui pourrait être exercée par l'instauration d'un système de garderies.

---

29. Comité d'organisation pour la promotion des services de garderies de jour pour les enfants dans la province de Québec, Mémoire à l'Honorable Jean-Jacques Bertrand, Premier ministre du Québec, l'Honorable Jean-Paul Cloutier, ministre de la Santé et ministre de la Famille et du Bien-être social, et l'Honorable Jean-Guy Cardinal, ministre de l'Éducation pour le Québec, Québec, mai 1969, p. 16.
30. Certains établissements opèrent avec un permis municipal lorsque la municipalité l'exige et un permis provincial octroyé selon la Loi de l'hygiène publique et de ses règlements. D'autres opèrent avec un permis du ministère de l'Éducation lorsqu'ils diffusent un enseignement préscolaire. Il existe aussi des garderies qui n'ont pas de permis.

CHAPITRE DEUX

Vers l'élaboration d'une politique sur les services de garde (1968-1974)

1. Des interventions gouvernementales timides

1.1 Les garderies subventionnées par Québec, encore une oeuvre d'assistance pour venir en aide aux familles pauvres (1968)

En 1968, la Direction de l'agrément du ministère de la Famille et du Bien-être social du Québec commence à émettre des permis aux garderies existantes ainsi qu'à celles qui sont en train de s'organiser. Pour pouvoir fonctionner et recevoir ce permis, les garderies doivent se conformer à différentes normes concernant la sécurité, le personnel, les cours, la santé et l'alimentation des enfants.

L'émission de permis et l'exercice d'un certain contrôle sur les normes marquent un premier pas vers une reconnaissance morale par l'État de la légitimité des garderies.

La même année, le Ministère décide aussi dans le cadre d'une expérience pilote, de subventionner partiellement quelques garderies situées dans les quartiers défavorisés. Selon Marie-Paul Dandois, la garderie Ste-Elizabeth, mise sur pied par l'abbé Fugazzi en 1968, fut la première à être éligible à de telles subventions. Deux religieuses de la congrégation Notre-Dame s'occupaient d'une trentaine d'enfants pendant le jour pour soulager les mères de familles nombreuses. Plusieurs des enfants admis à cette garderie avaient auparavant été placés à l'orphelinat par leurs parents à cause de problèmes familiaux divers. L'ouverture de cette garderie cadrait bien dans l'optique du Ministère qui voulait favoriser la réinsertion familiale de nombreux enfants placés à l'orphelinat.

En 1969, il y avait quatre garderies qui recevaient une subvention du Ministère par l'intermédiaire de trois agences sociales et un service de bien-être de

Montréal. Il s'agissait des garderies Ste-Elizabeth, Mile-End, Park Extension et Notre-Dame des Petits (St-Enfant Jésus)[1]. La subvention était de 2 $ par jour par enfant. À cette somme s'ajoutaient parfois des subventions de fédérations d'oeuvres de charité et la contribution des parents. Les ministères de l'Éducation et de l'Immigration sont aussi intervenus dans le secteur des services de garde, le premier pour étendre le réseau des maternelles et de prématernelles publiques, le second en subventionnant quelques garderies sur l'île de Montréal dans le but de permettre aux parents immigrants de s'inscrire à des cours de français et de faciliter l'intégration de leurs enfants au milieu francophone.

Outre les quelques garderies financées par l'État, le réseau de garderies privées établi depuis la fin des années 1950 continue d'exister. En 1969, le Montreal Council of Social Agencies (MCSA) recensait 58 garderies concentrées surtout à Montréal. Ces garderies desservent toujours majoritairement la population anglophone et immigrante.

Selon l'enquête menée par le MCSA, les conditions prévalant dans ces garderies ne sont pas toujours acceptables : trop grand nombre d'enfants, matériel éducatif insuffisant, formation de personnel inadéquate, etc. De plus elles coûtent cher aux parents parce qu'elles sont opérées comme une affaire commerciale. En 1971, plusieurs de ces garderies se regroupent au sein de l'Association des propriétaires de garderies privées du Québec.

1.2 Création d'un comité interministériel sur les services de garde de jour (1971)

En 1970, le ministère des Affaires sociales est créé pour intégrer sous une autorité unique les activités que s'étaient jusqu'alors partagées le ministère de la Santé et celui de la Famille et du Bien-être social. Dans l'établissement de sa politique sociale, le Ministère se fixe de nouvelles orientations que viendront sanctionner, quelques années plus tard, les principes adoptés par la Loi 65.

Par ailleurs, le 23 janvier 1971 le Conseil des ministres constitue un comité interministériel pour étudier la question des garderies d'enfants et celle de

---

1. À noter ici que trois de ces garderies s'adressent à une population immigrante.

l'exemption fiscale à la mère de famille qui travaille hors du foyer. Six mois plus tard, le comité remet son rapport, lequel, dans un premier temps, fait le point sur la situation des garderies au Québec et définit ensuite les types de services à offrir ainsi que les exigences que le gouvernement devrait avoir dans l'établissement de ces services.

Reconnaissant que le terme "garderie" prête à confusion parce qu'il regroupe différents types d'institutions, le comité propose d'en réviser la terminologie[2]. En effet, 55% des 105 garderies recensées reçoivent des enfants le jour et la nuit et sont en réalité des maisons de pension. Le comité énonce ensuite un certain nombre de principes qui devraient présider à l'élaboration d'une réglementation sur les services de garde. "Il ne s'agit pas d'abord de dépanner les mères au travail, il ne s'agit surtout pas de créer des emplois", dit le document[3]. Ce genre de considération doit prendre une importance secondaire par rapport à la fonction première "qui est d'assurer de meilleurs standards de services aux enfants qui les utiliseraient"[4]. Le programme de services de garde de jour doit s'inscrire dans le cadre d'une politique familiale et sociale, et ainsi s'adresser à tous les enfants et à toutes les familles. Les garderies constituent en fait une mesure communautaire qui s'ajoute au réseau de services "jugés essentiels à la restauration, au maintien et au développement de l'intégrité familiale"[5]. Le comité interministériel reconnaît cependant qu'à court terme et pour des raisons budgétaires, il est nécessaire d'identifier des priorités et de fixer des étapes d'implantation. Le service doit aussi être diversifié pour correspondre aux différents besoins et en ce sens, il doit faire appel à la collaboration et à la participation des parents. Le document propose enfin quatre types de services de garde de jour : la garderie de jour, le centre post-scolaire, la halte-garderie et le foyer familial.

Pour le comité interministériel, les principes définis plus haut doivent servir de base à l'élaboration de normes concernant le programme, le personnel,

---

2. Le terme "garderie" regroupe en effet les pouponnières de jour et de nuit, les pensions, les maternelles, les jardins d'enfants, les nursery schools, les kinder-garden et les garderies de jour.
3. Québec, Comité interministériel sur les garderies, Orientation pour un programme de garde de jour des enfants (mémoire au Conseil des ministres), Québec, 14 juillet 1971, p. 21.
4. Idem.
5. Idem, p. 22.

l'équipement, les locaux, l'organisation et la gestion de la garderie. Notons que ces normes seront publiées pour la première fois en 1972 et devront être alors respectées par toute garderie qui désire obtenir ou renouveler son permis d'opération. De cette manière, le gouvernement s'assure un meilleur contrôle sur la qualité des services.

Le comité propose aussi la mise sur pied d'un réseau de garderies de jour subventionnées par l'État afin d'accroître l'accessibilité aux clientèles jugées prioritaires, c'est-à-dire les enfants handicapés ou issus de milieux défavorisés et connaissant des problèmes familiaux. Pour les mères au travail, le comité propose simplement une solution d'ordre fiscal afin d'alléger le fardeau financier de celles qui utiliseront la garderie. Il faut se rappeler en effet que Robert Bourassa avait promis, lors de sa campagne électorale de 1970, un régime de crédits d'impôt pour les mères de famille qui travaillent à l'extérieur du foyer. Cette nouvelle législation entrera en vigueur en 1972.

Quant au financement des garderies, le comité interministériel estime que l'établissement d'un réseau universel supposerait un engagement important de la part du gouvernement du Québec. Si tel était le cas, il faudrait prévoir un système de contribution des parents selon un taux uniforme moins complexe à administrer. Cette question n'étant pas résolue, on fait remarquer que l'existence d'un réseau privé n'implique que des coûts administratifs minimes, alors que dans le cas du réseau public, lorsqu'on s'adresse aux enfants des milieux défavorisés, le gouvernement peut faire appel au Régime canadien d'assistance publique du Canada (RAPC) qui débourse 50% des coûts d'opération[6]. Le financement pourrait alors se faire par les agences de service social et les Centres locaux de services communautaires (CLSC).

Telles étaient donc les propositions soumises au gouvernement du Québec en 1971. Il faudra attendre encore trois ans avant qu'une première politique en matière de garderies soit adoptée.

---

6. Le Régime d'assistance publique du Canada a été établi par le gouvernement fédéral en 1967 afin d'aider les provinces à assumer une partie des coûts de divers programmes sociaux, pour autant que ceux-ci soient destinés à une clientèle spécifique et jugée admissible selon des critères établis.

2. Dans l'ensemble du pays, un intérêt accru pour les garderies

2.1 Des études qui démontrent les besoins

Le rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada a eu un impact majeur en démontrant le besoin imminent de garderies à l'échelle du pays. Les résultats concrets de ce rapport ne tardent pas à se faire sentir. Ainsi, en 1970, le Bureau de la main-d'oeuvre féminine du ministère du Travail du Canada commande une étude factuelle sur "les mères au travail et les modes de garde de leurs enfants". L'année suivante, la Direction du régime d'assistance publique du Canada (ministère de la Santé nationale et du Bien-être social) entreprend une enquête nationale afin de dresser un inventaire des garderies de jour[7]. L'enquête révèle entre autres que 17 400 enfants, soit 1,25% des enfants dont les mères travaillent à l'extérieur du foyer, sont inscrits dans les garderies de jour au Canada en 1971. De plus, la majorité des places disponibles en garderies ne le sont que pour les enfants de trois à cinq ans. Cela reflète l'opinion générale de l'époque, à savoir qu'il est néfaste pour un enfant de moins de trois ans de participer à un programme de groupe. De la même manière, l'enfant d'âge scolaire est quasi complètement ignoré. L'étude mentionne à cet effet que "lorsque ses parents partent le matin il reste souvent sans surveillance jusqu'au début des classes, il se débrouille seul à l'heure du midi et il se retrouve encore seul de trois heures jusqu'au retour des parents le soir"[8]. Il reste donc beaucoup à faire pour développer les services de garde au Canada au début des années 1970.

2.2 Une première conférence nationale sur la garde de jour (1971)

Les premières études sur les garderies effectuées à l'époque sous les auspices de différents ministères démontrent un intérêt accru pour la question. Plusieurs intervenants ressentent le besoin d'échanger et de mettre en commun les expériences des différentes provinces. C'est dans cette perspective que le Conseil canadien de développement social décide d'organiser, en 1971, une première conférence nationale sur la garde de jour. Trois cent cinquante personnes provenant de tous les coins du pays et représentant toute la gamme des services de

---

7. Canada, ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Étude canadienne sur la garde de jour, Ottawa, 1972, 26 p.
8. Ibid., p. 16.

garde de jour se rencontrent à Ottawa entre les 20 et 23 juin 1971[9]. Sur ce nombre, presque le tiers des représentants proviennent du Québec, dont madame Marie-Paul Dandois en tant que représentante du ministère des Affaires sociales et monsieur Denis Lazure comme directeur général et surintendant médical de l'hôpital Rivière-des-Prairies.

Lors de cette conférence nationale, quatre problèmes sont jugés prioritaires et sont retenus pour fins de discussion : la législation, le financement, la formation et les ressources communautaires[10]. Concernant la législation, les intervenants font remarquer qu'au départ il faut faire une distinction entre les garderies et les autres services de bien-être social : "nous n'avancerons guère si nous nous bornons à penser à la garde de jour seulement au profit de certains groupes spéciaux de gens[11]." Avant de formuler une loi, il faut donc établir comme postulat de base que les services de garde sont un droit et qu'ils doivent être accessibles à tous les parents et à tous les enfants. De plus, après avoir établi que les trois échelons de pouvoirs publics (fédéral, provincial, municipal) sont conjointement responsables de créer et de compléter les services de garde de jour, on recommande la création d'un Office national des affaires de l'enfance et de la famille qui s'occupe du financement, des normes, des ressources et de la recherche. L'homologation des services de garde relève évidemment des gouvernements provinciaux mais le rôle de l'Office serait, par exemple, de définir des lignes directrices sur les questions importantes. Concernant le financement, on signale que les services de garde sont coûteux mais qu'il s'agit d'un investissement dans la prévention. En fait, il en coûte plus cher à la société lorsque la garde des enfants est de qualité médiocre. L'atelier sur le financement recommande donc "que la Société centrale d'hypothèque et de logement finance des groupements sans but lucratif et à dividendes limités qui parrainent des centres de garde de jour..."[12] et que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social élargisse les possibilités contenues dans le Régime d'assistance publique du Canada de façon à augmenter les subventions aux provinces.

---

9. Parmi les participants à cette conférence, on retrouve des délégués de ministères, de services gouvernementaux, de coopératives, de comités communautaires, de bandes indiennes, des enseignants, des parents, des représentants élus, des bénévoles, etc.
10. Conseil canadien de développement social, Délibérations / La Conférence canadienne sur la garde de jour / 20-23 juin 1971 (délibérations), Ottawa, 1972, 72 p.
11. Ibid., p. 16.
12. Ibid., p. 38-39.

Par ailleurs, Denis Lazure, en tant que responsable de l'atelier sur la formation, insiste sur l'idée que la compétence ne doit pas devenir une professionnalisation et qu'elle peut s'acquérir ailleurs que sur un campus universitaire. En conséquence, il avise que s'il faut assurer une meilleure formation au personnel oeuvrant dans les garderies, il faut en même temps permettre aux gens d'expérience d'acquérir les titres scolaires appropriés. Plusieurs mesures concrètes sont également proposées pour améliorer la qualité des services. Enfin, l'atelier sur les ressources communautaires demande que les garderies soient établies prioritairement dans les quartiers où il y a une demande et où les besoins sociaux de la population sont les plus manifestes. Il suggère aussi que les services de garde de jour encouragent la participation des parents à tous les aspects de leur fonctionnement.

Les recommandations émises lors de la conférence nationale sur la garde de jour s'ajoutent donc à celles de la Commission Bird et à celles de la Conférence canadienne sur le bien-être social de 1972, qui demandent au gouvernement fédéral de s'impliquer activement dans le domaine. Des recommandations qui, dans une certaine mesure, seront retenues par les autorités concernées.

3. L'année 1972 : un point tournant

3.1 Modification des critères adoptés par le Régime d'assistance publique du Canada

L'année 1972 marque un point tournant dans l'évolution du dossier des garderies car, aux deux paliers de gouvernement, on commence enfin à bouger. Tout d'abord, le gouvernement fédéral reconnaît le besoin croissant de garderies à l'échelle du pays et il entend donner suite à certaines recommandations mentionnées dans les rapports cités précédemment. Ainsi, en 1972, il modifie les règlements du Régime d'assistance publique du Canada afin d'y inclure de nouveaux éléments pour le partage des frais des services de garde. Cependant, pour être admissibles au régime, les programmes provinciaux doivent être conçus à l'intention des assistés sociaux et des familles dans le besoin[13]. Par conséquent,

---

13. En vertu des dispositions du Régime d'assistance publique du Canada, en 1971 le gouvernement fédéral a dépensé approximativement 4 000 000 $.

les programmes à caractère universel sont exclus. Nous reviendrons sur ce point lorsqu'il sera question du plan Bacon.

Le Régime d'assistance publique du Canada a également institué, en 1972, un Centre national d'information sur la garde de jour. Ce centre a pour but d'accumuler des informations et de rédiger des documents sur les développements en matière de garderies. Il s'agit en quelque sorte d'un service de consultation qui est à la disposition des municipalités et des organismes bénévoles et communautaires.

3.2 Élaboration de normes provinciales pour les garderies

Au niveau provincial, le comité interministériel institué en 1971 dénonce la situation précaire dans laquelle se trouvent plusieurs jeunes enfants placés en garderie et il demande un engagement plus significatif du Québec dans ce secteur. Il faut dire qu'en 1972, seulement trois provinces canadiennes n'ont pas encore élaboré de normes sur la question des garderies : le Québec, l'Île du Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick. Encore une fois, le Québec se retrouve à l'arrière-garde de la majorité des provinces canadiennes, même si depuis la Commission d'assurance-maladie de 1944, différentes associations sont revenues périodiquement à la charge pour demander au gouvernement de définir des normes et d'octroyer des permis d'opération aux garderies. Le ministère des Affaires sociales se décide finalement à intervenir et publie en 1972 un premier cahier de normes pour les garderies. Ces normes concernent les permis, le programme, le personnel, la santé, l'alimentation, les modalités administratives, les locaux et l'équipement. Elles doivent désormais être respectées par toute garderie qui désire obtenir ou renouveler son permis d'opération, lequel est devenu obligatoire.

Cette même année, le ministère des Affaires sociales élargit aussi son programme de subventions en y incluant de nouvelles garderies. Ces garderies subventionnées seront au nombre de neuf lors de l'adoption du plan Bacon. Le maximum versé à certaines garderies qui n'ont aucun autre revenu est alors de 5 $/jour/enfant. Avec la mise en application de la nouvelle politique du MAS en 1974, les subventions à ces garderies cesseront alors qu'elles devront s'intégrer au nouveau programme en vigueur.

3.3 Introduction de nouvelles mesures fiscales pour la déduction des frais de garde au fédéral et au provincial

Enfin, l'année 1972 marque aussi une étape par l'introduction d'une nouvelle mesure fiscale permettant la déduction des frais de garde d'enfants. Par cette mesure, les gouvernements canadien et québécois permettent aux femmes qui reçoivent un salaire de déduire de leurs revenus bruts les frais de garde de leurs enfants de moins de 14 ans, reconnaissant ainsi la légitimité de la garde des enfants par une personne autre que les parents. Cette déduction, qui s'applique à tous les modes de garde (garderie, famille de garde, gardienne à domicile), touche également les hommes, chefs d'une famille monoparentale ou dont l'épouse ne peut prendre soin des enfants en raison d'une infirmité. Cependant, la femme au foyer et l'étudiante qui ne travaille pas à l'extérieur ne sont pas admises à cette déduction.

De plus, la déduction ne favorise nullement les familles à faible revenu puisqu'elle représente un subside qui augmente à mesure que le revenu augmente. Curieusement, ce sont donc les contribuables à revenu élevé, ceux qui sont les plus en mesure de défrayer le coût des frais de garde de leurs enfants, qui bénéficient d'une réduction d'impôt importante. L'actuel ministre des Finances, Jacques Parizeau, l'avait d'ailleurs noté dès 1972 :

> Sans doute, comme je l'indiquais plus haut, les frais de garde sont-ils déductibles. Mais se rend-on compte du paradoxe ? L'impôt sur le revenu étant progressif, la déductibilité veut dire que l'enfant a pour sa mère une valeur financière d'autant plus élevée que son salaire est haut. C'est déjà un progrès, la déductibilité, mais tout de même, c'est un curieux principe[14].

En outre, il semble que plusieurs parents qui font garder régulièrement leurs enfants ne réclament pas cette déduction fiscale et ce, afin de permettre à la gardienne de ne pas déclarer son revenu à l'impôt, celui-ci se situant dans la majorité des cas en dessous du salaire minimum.

Notons enfin que depuis 1972, les coûts que représente, pour le gouvernement du Québec, la déduction des frais de garde d'enfants ont augmenté de façon significative. Nous verrons plus loin que les montants alloués aux parents dans le

14. Jacques Parizeau, "Où en sont les garderies ?", dans Québec-Presse, 10 décembre 1972, p. 7.

cadre du programme d'aide financière introduit par le plan Bacon en 1974, sont inférieurs aux sommes que représentent les impôts non perçus.

4. Les garderies populaires : une lutte pour la survie (1972-1974)

4.1 La mise sur pied des premières garderies populaires

Le début de la décennie 1970-1980 est marqué par une hausse du taux de chômage au pays, particulièrement chez les jeunes. Pour tenter de résoudre le problème, un comité interministériel fédéral est constitué en 1970, qui a pour tâche d'élaborer un programme d'emplois-étudiants pour l'été suivant. Il propose entre autres d'octroyer des subventions à des jeunes pour encourager la mise sur pied de projets communautaires à but non lucratif. Ce sont donc les projets Perspectives jeunesse (PJ) qui financèrent les premières garderies populaires à l'été 1971. Puis, en 1972, plusieurs nouveaux projets de garderies sont acceptés pour être financés cette fois par le programme Initiatives locales[15]. Durant les trois années qui suivent, environ 70 garderies issues d'initiatives communautaires sont mises sur pied au Québec, dont une trentaine à Montréal. La mise sur pied de ces garderies aura un impact majeur pour le développement ultérieur du réseau de services de garde au Québec.

Les garderies populaires sont au départ situées dans les quartiers pauvres et se différencient des garderies privées par leur caractère non lucratif et par la clientèle, composée principalement de familles ouvrières et assistées sociales[16]. Dans ces garderies, les parents sont invités à participer à tous les niveaux de prise de décision (direction, élaboration des programmes, critères d'admission des enfants, budget, embauche du personnel, etc.). Pour les promoteurs de ces garderies, le contrôle aux usagers témoigne d'une vision nouvelle concernant

---

15. Le programme Perspectives jeunesse fonctionne des mois de mai à octobre et Initiatives locales, toute l'année. En 1971-1972, Perspectives jeunesse a versé 319 484 $ aux garderies alors que Initiatives locales y a consacré la somme de 1 749 881 $.
16. Mentionnons cependant qu'en dehors des grandes agglomérations urbaines, la clientèle des garderies PIL varie et est parfois composée de familles beaucoup plus à l'aise.

l'éducation des enfants, qui ne doit pas être considérée comme la responsabilité exclusive des parents, mais plutôt comme une responsabilité collective.

Les subventions fédérales s'étendent sur une période de six mois et s'élèvent en moyenne à 30 000 $ par garderie. Au Québec, les autorités voient d'un mauvais oeil le financement de garderies populaires par le gouvernement fédéral. Plusieurs dénoncent "l'intrusion du fédéral dans un domaine qui relève de la juridiction provinciale". De plus, les garderies instituées dans le cadre des projets Perspectives jeunesse et Initiatives locales créent un nouveau besoin qui s'avérera, comme nous le verrons, difficile à combler par la suite.

4.2 Les problèmes relatifs aux permis et aux subventions

Les garderies populaires doivent faire face à un problème de taille ; elles se voient en effet menacées de fermeture à tous les six mois à cause des renouvellements incertains de subventions. Ces garderies vivent donc dans un climat d'insécurité constant qui empêche toute planification administrative à long terme, ne serait-ce que, par exemple, pour louer un logement. De plus, la quasi-totalité des subventions accordées aux projets Initiatives locales doit être consacrée aux salaires, alors que seulement 17% peut servir à financer les coûts administratifs et le matériel. Cela explique pourquoi certaines garderies sont logées dans des édifices non conformes aux règlements édictés par les autorités administratives et qu'elles se voient dans plusieurs cas refuser le permis provincial. Mais ce n'est pas la seule raison qui incite le gouvernement provincial à leur refuser les permis d'opération. Québec allègue qu'il ne peut octroyer de permis à des institutions qui n'ont pas de financement assuré : "pas de permis provincial sans financement assuré", dit-il, ce à quoi Ottawa répond: "pas de subventions sans permis provincial". Et voilà que les deux niveaux de gouvernement se renvoient mutuellement la balle !

L'insécurité dans laquelle vit le personnel des garderies populaires et les parents des enfants qui les fréquentent contribue à créer un climat d'insatisfaction propice à une large mobilisation. Le prétexte leur est fourni lorsque le gouvernement fédéral annonce, en décembre 1972, le retrait des subventions accordées aux projets Initiatives locales. Les garderies populaires accusent à plus d'une reprise le gouvernement québécois d'avoir exercé des pressions sur Ottawa

pour que les subventions aux garderies cessent. Cette dénonciation a même des échos en chambre, alors que Marc-André Bédard, député péquiste et membre de l'Opposition, se fait le défenseur des garderies populaires. Il demanda clairement au ministre d'État aux Affaires sociales de l'époque, madame Lise Bacon : "Pourquoi le Québec a-t-il exercé un droit de veto s'il savait ne pas avoir l'argent pour assurer la relève des garderies[17]?" Ce à quoi madame Bacon répondra qu'il n'y a jamais eu de droit de veto de la part du Québec, mais que "des avis ont été donnés".

4.3 Le Comité de liaison des garderies populaires : un interlocuteur de poids auprès des gouvernements

Durant cet intervalle, un certain nombre de garderies se regroupent et forment le Comité de liaison des garderies populaires afin d'assurer, dans un premier temps, la survie des garderies existantes. Ce comité deviendra en fait le principal interlocuteur des garderies auprès du gouvernement provincial. En décembre 1972, on assiste aux premières occupations des bureaux du ministère des Affaires sociales et des responsables des projets Initiatives locales. Les garderies populaires utilisent aussi les médias, plutôt sympathiques à la cause des garderies, et lancent une campagne d'information dans la population, obligeant ainsi le gouvernement provincial de Robert Bourassa à prendre position sur la question. C'est une première victoire pour les garderies populaires puisque le MAS accepte de ne plus considérer comme nécessaire à l'obtention d'un permis le fait d'avoir un financement assuré. Elles obtiennent donc leurs subventions.

En janvier 1973, le Comité de liaison des garderies populaires devient un organisme permanent, il se donne un journal, Le Bulletin, afin de rejoindre de nouvelles garderies. Il se fixe comme objectif à long terme "l'établissement d'un système universel de garderies populaires financées par l'État et contrôlées par les usagers". Mais ce comité n'est pas qu'un organisme voué à la lutte des garderies, il veut aussi favoriser l'échange de matériel et les discussions pédagogiques entre les moniteurs des différentes garderies, puisque la majorité d'entre eux n'ont pas de formation spécifique en éducation préscolaire.

17. Québec, Assemblée nationale, Journal des Débats, Québec, 2e session, 30e législature, p. 743.

Par ailleurs, peu de temps après sa formation, le Comité de liaison rencontre le ministre des Affaires sociales, Claude Castonguay, et quelques hauts fonctionnaires du Ministère et demande la tenue d'un colloque sur les garderies. Il s'inquiète en effet d'une déclaration faite par le responsable de la Division de l'évaluation des normes et de l'émission des permis du MAS :

> ... il n'est question d'aucune aide financière de la part du gouvernement provincial. Les garderies ne sont pas dans les priorités actuelles du Ministère. Les parents doivent prendre en charge la garde et l'éducation de leurs enfants. Si les femmes veulent travailler, les parents doivent s'organiser pour que leurs enfants soient en sécurité pendant le temps du travail[18].

De plus, des rumeurs circulent à l'effet que le gouvernement proposerait une augmentation des allocations familiales plutôt que l'octroi de subventions aux garderies. Le ministre Castonguay accepte la proposition du colloque qui se tient effectivement le 14 avril 1973. Y participent des représentants du ministère des Affaires sociales, des organismes familiaux, des garderies privées, des garderies subventionnées par le MAS et des garderies populaires. Pendant que les délégués discutent dans les ateliers, une manifestation organisée par le Comité de liaison se déroule à l'extérieur. Celui-ci réussit d'ailleurs à faire voter toutes ses propositions à la plénière, dont deux sont jugées prioritaires :

> 1° l'établissement par les usagers d'un réseau permanent de différentes formes de garderies populaires à buts non lucratifs telles que : pouponnière, halte-garderie, garderie de jour, centre post-scolaire et autres, répondant aux besoins du milieu, autogérés par les parents et le personnel, subventionnés par l'État.
>
> 2° que soit formé un comité bi-partite, ministère des Affaires sociales et garderies populaires, financé par le Ministère, composé majoritairement de garderies populaires, afin d'étudier les problèmes des garderies populaires et d'assurer leur implantation dans les plus brefs délais[19].

---

18. La Patrie, semaine du 11 au 17 mars 1963, p. 13, cité dans Le Bulletin, n° 4, avril 1973, p. 4.
19. Comité de liaison des garderies populaires, Le Bulletin, n° 5, mai 1973, p. 1.

Malgré cette victoire apparente, le Comité de liaison demeura critique face à sa participation au colloque. Il avait espéré une large publicité dans les journaux, il n'en fut rien. Quant aux autres organismes qui y avaient participé, certains estimèrent que le Comité de liaison avait pris trop de place.

Le mois de mai 1973 ramène sur le tapis l'éternel problème des subventions qui seront finalement accordées suite à une série de manifestations et de conférences de presse. Le Comité de liaison des garderies populaires mène la lutte sur deux fronts : à Ottawa, pour obtenir un financement temporaire, et à Québec, pour obtenir une législation et un mode de financement permanent. En juillet, les garderies populaires occupent les bureaux du ministre des Affaires sociales pour exiger la formation du comité bi-partite. Encore une fois, elles ont gain de cause ; le comité est formé, composé de quatre représentants du MAS et de huit membres du Comité de liaison (4 de Montréal, 2 de Québec et 2 de Hull). Ce comité, qui se veut consultatif, définit son mandat en trois points : 1° survie des garderies populaires ; 2° implication financière pour le gouvernement du Québec et 3° étude des normes provinciales.

Le 18 décembre 1973, le comité bi-partite tient sa dernière rencontre. Le Comité de liaison des garderies populaires y remet un résumé de ses principales recommandations. Celles-ci touchent la clientèle, le personnel, l'administration, les heures de travail, l'échelle de contribution des parents, etc.[20] Cependant, les représentants du Ministère refusent d'entériner ces recommandations comme étant celles du comité bi-partite. Ils indiquent dans une annexe les recommandations avec lesquelles ils ne sont pas d'accord et le texte est finalement soumis au nouveau ministre des Affaires sociales, Claude Forget.

Pendant ce temps, les garderies populaires apprennent (en novembre) que leurs subventions seront réduites et que certaines d'entre elles devront fermer leurs

---

20. Au sujet de la clientèle, le Comité de liaison des garderies populaires recommande que l'on donne la priorité aux enfants :
    1° des parents seuls au travail ;
    2° des travailleurs à faible revenu dont les deux parents travaillent ;
    3° des chômeurs et assistés sociaux.
    Voir à ce sujet, Comité de liaison des garderies populaires, Recommandations au MAS sur les garderies populaires préparées dans le cadre du comité bi-partite, 19 décembre 1973, 16 p.

portes. Après avoir occupé encore une fois les bureaux des responsables des projets PIL à Montréal, le Comité de liaison des garderies populaires organise une manifestation à Ottawa. Une rencontre avec le ministre Andras leur révèle que le gouvernement fédéral est prêt à subventionner les garderies populaires dans la mesure où "les promoteurs de ces projets aient en leur possession un document indiquant qu'une source alternative de financement continu est disponible à compter du 1er mars 1974"[21].

Pour sensibiliser la population et s'opposer à la fermeture éventuelle de plusieurs garderies, le Comité de liaison des garderies populaires organise, avec le concours de trois centrales syndicales (CSN - CEQ - FTQ), une conférence de presse conjointe le 19 décembre 1973. Voici un extrait du communiqué diffusé à l'occasion :

> En plus d'appuyer cette lutte, il nous faut nous poser un certain nombre de questions :
> Le droit au travail d'une femme peut-il réellement s'exercer sans que n'existe un réseau adéquat de garderies ?
> Pourquoi l'État s'objecte-t-il avec tant de véhémence à l'implantation d'un réseau de garderies ? Est-ce strictement une question budgétaire ?
> Ne faudrait-il pas faire un lien entre la femme libérée pour le marché du travail par l'instauration de garderies et la structure actuelle du marché du travail[22]?

C'était la première fois que les centrales syndicales prenaient position publiquement et conjointement sur la question des garderies. La CSN a cependant fait figure de pionnière à ce sujet en intégrant cette revendication à son mémoire présenté à la Commission Bird, en 1968. A la FTQ, c'est avec la formation du comité sur la condition féminine en 1972 qu'on commence à revendiquer des services de garderie. Quant à la CEQ, elle endosse la principale revendication du Comité de liaison des garderies populaires lors de son congrès de juillet 1973. La formation du comité Laure Gaudreault à l'automne suivant l'amène d'ailleurs à faire du problème des garderies une priorité.

---

21. Cité dans Le Bulletin, n° 9, janvier 1974, p. 3.
22. Ibid., p. 10.

Et la CSN emboîte le pas l'année suivante en remettant sur pied un comité semblable. Les comités de condition féminine des trois centrales syndicales participent avec les garderies populaires, le Centre des femmes qui a succédé au FLF en 1972 et l'Association pour la défense des droits sociaux, à l'organisation de la journée internationale des femmes, le 8 mars 1974. Lors de cette célébration, la lutte des garderies est largement évoquée.

Il faut dire qu'entre 1972 et 1974, le mouvement féministe prend de l'essor. Parallèlement à la mise sur pied des comités de condition féminine dans les grandes centrales, de nouvelles associations sont créées, dont deux organismes gouvernementaux : le Conseil du statut de la femme (CSF) au Québec et le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme (CCCSF) à Ottawa. Dès sa formation, le CSF se penche sur le problème des garderies et commande des études sur le sujet. Il prendra d'ailleurs position sur le plan Bacon et fera connaître ses critiques au gouvernement.

Et les femmes continuent à affluer sur le marché du travail salarié. En 1974, elles représentent 33,1% de la main-d'oeuvre. Contrairement aux années 1940, même si certains condamnent encore les mères de famille qui travaillent à l'extérieur du foyer, ils n'osent plus le proclamer ouvertement. Toutefois, sur la question des garderies, les préjugés demeurent : plusieurs mères se sentent "coupables" de placer leurs enfants à la garderie et cela n'est pas étranger au fait que dans certains milieux, elles sont mal jugées et que les garderies sont parfois perçues comme des "parkings" pour les enfants.

5. Une première politique sur les services de garde : le plan Bacon (juin 1974)

5.1 Les prémices au plan Bacon

À l'Assemblée nationale, Marc-André Bédard se fait toujours le porte-parole des garderies populaires et il demande au gouvernement libéral de donner suite aux recommandations du comité bi-partite. Lise Bacon, de son côté, entreprend une tournée provinciale de consultation. Entre le 25 mars et le 5 avril 1975, elle rencontre quelque 650 personnes représentant les garderies et les organismes

familiaux pour discuter un document de travail préparé par le MAS, intitulé Service de garde des enfants au Québec[23].

Il s'agit en fait d'une première version de ce qui deviendra par la suite le plan Bacon. Dans le document qu'elle présente aux différents organismes concernés, il est mentionné qu'il existe au Québec, à la fin de 1973, environ 250 garderies dont la grande majorité sont privées et financées entièrement par les parents des enfants qui les fréquentent. Sur ce nombre, environ 70 sont issues des projets Initiatives locales et 10 sont subventionnées par le MAS[24]. Au total, le nombre de places disponibles est d'un peu plus de 3 000. Si on considère qu'en 1971, il y avait 91 060 mères sur le marché du travail ayant au moins un enfant d'âge préscolaire, on remarque que la proportion d'enfants placés en garderie est minime.

Le Comité de liaison des garderies populaires critique le document de travail présenté par Lise Bacon parce qu'aucune des recommandations du comité bi-partite n'a été retenue. Manifestement les deux positions sont inconciliables et relèvent de deux philosophies diamétralement opposées concernant le rôle des garderies. D'une part, le Comité de liaison affirme que l'éducation des enfants est une responsabilité sociale, alors que les représentants du MAS prétendent que les parents sont les premiers responsables de la garde de leurs enfants et qu'ils doivent jouer un rôle prépondérant dans le financement de ces services. Ainsi, le document ne prévoit pas de subventions globales aux garderies, mais plutôt une assistance financière du Ministère pour les familles à faible revenu. Par exemple, tous les parents utilisant la garderie devront débourser le premier dollar et l'aide accordée par le gouvernement en fonction du revenu des familles ne pourra dépasser 4 $ par jour par enfant. Partout au Québec, les groupes consultés jugent cette proposition irréaliste. Les responsables de garderies demandent plutôt des frais de démarrage et des subventions directes pour les garderies.

D'autre part, le document présenté par Lise Bacon reconnaît que la garderie de jour ne répond pas à tous les besoins. En conséquence, il propose trois autres

---

23. Québec, Ministère des Affaires sociales, Service de garde des enfants au Québec, Québec, mars 1974, 12 p.
24. Selon Marie-Paul Dandois, il y avait plutôt neuf garderies subventionnées par le gouvernement du Québec en 1974.

types de services de garde : la garderie en milieu familial, la halte-garderie et la garderie en milieu de travail. À la suite de sa tournée, Lise Bacon reçoit de nombreux mémoires provenant d'associations diverses[25]. Les demandes sont nombreuses et varient d'une région à l'autre. Mentionnons entre autres : la mise sur pied d'un réseau universel de garderies, la création d'une fédération des garderies au Québec, des subventions pour les garderies en milieu de travail et même, en certains endroits, un salaire à la mère au foyer... Soulignons enfin que plusieurs associations émettent des réticences quant à la garde en milieu familial parce qu'on n'a pas fixé de critères pour choisir les gardiennes.

À Sherbrooke, lors d'une rencontre avec les représentants du milieu des garderies, Lise Bacon avoue qu'elle ne peut modifier l'orientation de base de sa politique : elle n'est venue discuter que des modalités d'application. Il lui faut, dit-elle, "répondre aux critères d'admissibilité fixés par le gouvernement fédéral qui défraiera la moitié du coût de ce programme"[26]. Or, un mois plus tôt, le MAS a justement reçu un communiqué du ministère de la Santé et du Bien-être social du Canada lui faisant part des nouveaux critères du RAPC[27]. Le fédéral prétend vouloir favoriser davantage l'accessibilité aux garderies pour les familles à faible revenu. En vertu des nouveaux critères fédéraux,

> la priorité doit être accordée aux familles à parent unique, aux familles où les deux parents travaillent ou celles où l'un des parents travaille tandis que l'autre est inscrit à un programme d'éducation ou de perfectionnement professionnel. On accordera aussi la priorité aux foyers où il existe un problème d'ordre physique, affectif et social[28].

---

25. Québec, ministère des Affaires sociales, Direction des communications, Rapport de la tournée de consultation et d'information sur les garderies, de Céline Saint-Aubin, Québec, avril 1974, 30 p.
Mentionnons entre autres : le Centre de services sociaux de Québec, la Clinique juridique populaire de Hull, l'Association des enseignants du Saguenay, le Centre d'animation familiale de l'Outaouais, l'Office de la famille du diocèse de Joliette, etc.
26. "Les modalités, mais non l'orientation sujette à révision", dans La Tribune, Sherbrooke, 4 avril 1974, p. 7.
27. Canada, ministère de la Santé et du Bien-être social, Critères pour les services de garde de jour aux termes du régime d'assistance publique du Canada, Ottawa, 8 mars 1974, 10 p.
Canada, ministère de la Santé et du Bien-être social, Nouveaux critères pour les garderies de jour au Canada, Ottawa, communiqué, 11 mars 1974, 4 p.
28. Canada, ministère de la Santé et du Bien-être social, Nouveaux critères pour les garderies de jour au Canada, op. cit., p. 1.

Pour le Québec, il est donc avantageux de se plier aux normes fédérales puisqu'il peut récupérer 50% des budgets dépensés. Ainsi donc, pendant que l'on prépare à Québec la première politique en matière de services de garde, des négociations se déroulent entre le MAS et le ministère fédéral de la Santé et du Bien-être social afin de conclure une entente dans le cadre du RAPC. Ainsi donc, la politique provinciale sur les garderies est-elle établie en fonction de critères fédéraux et ce, afin de permettre au Québec de bénéficier du maximum des subventions accordées par le Régime d'assistance publique du Canada. Notons à cet effet que les représentants du gouvernement fédéral s'inquiètent des annonces unilatérales de la province concernant la politique en matière de services de garde, laissant croire qu'elle est la seule à financer le programme.

5.2 L'adoption du plan Bacon

Le 18 juin 1974, le ministère des Affaires sociales rend publique sa "politique en matière de services de garde", mieux connue sous l'appellation de plan Bacon[29]. Ce plan, que le MAS considère comme un élément de sa politique sociale et familiale, s'ajoute aux autres mesures prises au cours des années précédentes (mise sur pied des CLSC, hausse des allocations familiales, hausse des barèmes payés aux familles d'accueil, etc.). Il s'agit en réalité d'un programme de subventions qui comprend deux volets : d'une part, une aide financière aux parents dont les enfants fréquentent une garderie et, d'autre part, une subvention de démarrage pour faciliter le développement de nouvelles garderies à but non lucratif.

Cependant, l'échelle d'admissibilité est établie de telle sorte qu'il n'y a qu'une infime minorité de parents qui peuvent en bénéficier. Le MAS prétend pourtant vouloir aider les familles qui sont dans les situations suivantes :

- les familles à parent unique ;
- les familles où les deux parents travaillent ;
- les familles dont les enfants ont besoin de services de garde en raison de besoins sociaux, médicaux et éducatifs identifiés par un professionnel[30].

---

29. Il existe évidemment plusieurs définitions de ce qu'est une politique. D'aucuns pourraient affirmer par exemple que le plan Bacon ne constitue qu'une ébauche de politique. Nous utiliserons cependant ce terme puisque c'est celui qui est employé dans les différents textes gouvernementaux.
30. Québec, ministère des Affaires sociales, Politique en matière de services de garde, Québec, 18 juin 1974, p. 3.

On ne peut s'empêcher de remarquer ici que le MAS a repris exactement les mêmes critères qui ont été définis par le Régime d'assistance publique du Canada trois mois plus tôt. De plus, l'aide accordée par le Ministère varie en fonction du revenu familial. Le calcul de cette aide tient compte de deux variables : le revenu familial et le nombre d'enfants bénéficiant de services de garde.

Les familles dont le revenu net est de 5 200 $ et moins par année peuvent bénéficier d'une aide maximale de 5 $ par jour par enfant. Si le revenu net des familles dépasse cette somme, l'aide du Ministère diminue de 0,25 $ par jour pour chaque 130 $ additionnel : de telle sorte que les parents ayant un revenu de 7 800 $ par année avec un seul enfant ne bénéficient d'aucune aide. Il en est de même pour ceux qui ont un revenu de 10 400 $ et deux enfants en garderie.

Dans le calcul du revenu familial, le Ministère ne tient pas compte des allocations familiales, ni du nombre d'enfants à charge de la famille. De plus, tous les parents utilisant les services de garde doivent verser le premier dollar par jour par enfant pour défrayer le coût de ces services.

En ce qui concerne la subvention de démarrage, le MAS alloue un montant maximum de 5 000 $ à toute nouvelle garderie coopérative ou sans but lucratif. Cette subvention est destinée à couvrir certaines dépenses d'équipement jugées essentielles à l'établissement d'une garderie (équipement éducatif et récréatif, équipement de cuisine, de bureau et d'entretien).

Le ministère des Affaires sociales se propose d'administrer lui-même l'aide financière accordée pour les services de garde. Des formulaires permettant d'établir l'admissibilité et le niveau de l'aide financière du gouvernement pour chaque famille, doivent être remplis dans les garderies et expédiés au bureau régional du MAS le plus rapproché de la garderie. Le gouvernement émet ensuite à la mère un crédit de garderie qui précise le montant de l'aide financière auquel la famille a droit.

Pour favoriser le développement des services de garde dans les régions dépourvues de ces ressources, le Ministère confie aux Centres de services sociaux (CSS) et aux Centres locaux de services communautaires (CLSC) le soin d'identifier les besoins et de supporter les initiatives pour mettre sur pied des garderies. À cet effet, les promoteurs de nouveaux projets doivent dorénavant adresser leurs demandes au

Service du développement des ressources de la Direction générale de la planification du MAS.

Si on compare le document présenté par Lise Bacon lors de sa tournée provinciale avec la "politique en matière de services de garde" adoptée trois mois plus tard, on note un certain nombre de modifications indiquant qu'elle a tenu compte de certains avis. Par exemple, le montant de l'aide aux parents est passé de 4 $ à 5 $; des subventions de démarrage sont accordées ; dans le projet de loi, l'accent est mis sur les garderies de jour et sans but lucratif ; de plus, la date d'entrée en vigueur du programme qui était prévue pour décembre 1974 est devancée en juin. Au terme de ces considérations, nous pouvons conclure que la lutte pour la survie des garderies et les nombreuses pressions exercées par les différentes associations, ont entraîné une intervention du gouvernement provincial dans le domaine des garderies.

5.3 Le plan Bacon entre en application (juillet 1974)

Les premiers pas du plan Bacon

Le plan Bacon entre en vigueur officiellement le 1er juillet 1974. Plus précisément, l'aide financière, accordée aux parents à revenu modique pour défrayer en partie le coût de la garde de leurs enfants en garderie, est calculée à partir de cette date, mais les premières notes de crédit ne seront émises que le 22 juillet[31]. Les parents devront attendre quelques jours encore pour les recevoir, et ensuite les remettre à la garderie de leurs enfants en guise de paiement complémentaire à leur propre participation financière (un dollar au minimum). Puis la garderie se fera rembourser ces notes de crédit auprès d'une institution financière – nulle autre qu'une des Caisses populaires Desjardins[32] –, le processus se répétant tous les quinze jours par la suite. Dans les faits, seulement 139 familles bénéficient en juillet 1974 de l'aide prévue au plan Bacon, pour un montant total de 16 500 $, tandis qu'au mois d'août, 275 familles se partagent la somme de 65 900 $. En mars 1975, à la fin du premier exercice financier de la mise en pratique de la nouvelle politique, les familles bénéficiaires seront au nombre de

---

31. Nicole Ouimet, Politique du ministère des Affaires sociales en matière de services de garde (Projet d'évaluation), Québec, ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, novembre 1974, p. 8.
32. Circulaire du sous-ministre des Affaires sociales aux directeurs régionaux de l'Aide sociale, Québec, 15 juillet 1974.

1 380, ce qui représente environ 1 656 enfants subventionnés pour des déboursés de l'ordre de 244 600 $[33].

En ce qui concerne la subvention de démarrage – d'équipement, pour être plus exact – d'un maximum de 5 000 $, destinée à faciliter le développement des garderies en tant que coopérative ou corporation sans but lucratif, les formulaires gouvernementaux pour l'obtention de celle-ci ne sont bâtis qu'en décembre 1974 à cause d'ambiguïtés administratives, et ils subiront encore d'autres corrections par la suite, avant d'être prêts pour utilisation. Par ailleurs, il faut savoir que certaines garderies ne s'implantent pas à cette époque avec un statut juridique bien établi (par exemple, un fonctionnement coopératif avec une raison sociale enregistrée), ce qui empêche le ministère des Affaires sociales d'octroyer des subventions. Enfin, le mode de subvention retenu (par remboursement sur factures acquittées) pose lui-même des problèmes sérieux, puisque souvent les garderies en démarche d'ouverture doivent contracter des emprunts garantis à titre individuel par les promoteurs, afin de pouvoir acheter l'équipement qui sera remboursé plus tard[34].

Pour mettre en application la nouvelle orientation gouvernementale, même si une quinzaine de personnes à l'intérieur du ministère des Affaires sociales à Québec et plusieurs autres au sein des bureaux régionaux de l'Aide sociale sont impliquées dans le dossier des garderies, Marie-Paul Dandois demeure seule chargée du programme des garderies (étude des demandes de subvention, relations avec la population, etc.) à la Direction de la programmation à Québec, sous l'autorité du sous-ministre adjoint, Gérard Nepveu. Ce n'est qu'au début de 1975 que Luc Malo, chef du Service de consultation psycho-sociale, vient chapeauter cette dernière, en devenant le responsable du programme. Il faut dire cependant qu'un travail considérable se fait alors à la Direction de l'agrément et au Service du développement des ressources de la Direction de la planification pour traiter les demandes de permis qui affluent en très grand nombre. La Direction de l'agrément s'occupe également de faire respecter les normes. Nicole Ouimet, de la Direction de la planification, commence dès cette époque à faire analyses et propositions quant à la situation des services de garde[35].

---

33. Guy Nolet, Politique sur les garderies (Dossier), Québec, ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, mars 1975, p. 3-5.
34. Note de Marie-Paul Dandois à Gabriel Savard, Québec, ministère des Affaires sociales, Direction de la programmation, 19 août 1975, p. 2.
35. Nicole Ouimet, op. cit.; entretien des auteur(e)s avec Marie-Paul Dandois.

Enfin, un budget de 5 000 000 $ est prévu pour l'année financière 1974-75 (jusqu'au 31 mars 1975) au chapitre de la nouvelle politique en matière de services de garde (programme "Protection et hébergement de l'enfance"). Mais, dans les faits, ne seront dépensés qu'environ 1 200 000 $, à savoir quelque 1 120 000 $ en aide financière aux familles et pas plus de 100 000 $ en aide directe initiale aux garderies (subvention d'équipement)[36]. Il ne faudrait toutefois pas passer sous silence l'impôt non perçu parallèlement, à cause des déductions pour frais de garde en vigueur depuis 1972, qui se monte à 3 220 000 $ au niveau du gouvernement du Québec et à 4 790 000 $ au niveau du gouvernement fédéral pour l'année fiscale 1974[37].

5.4 Une difficile période d'adaptation pour les garderies

On peut imaginer les implications des nouvelles dispositions contenues dans le plan Bacon pour les garderies populaires qui se sont vu couper les subventions des projets Initiatives locales par le gouvernement fédéral au 31 mai 1974. Ces garderies n'ont plus de subsides directs de l'État pour payer les salaires de leur personnel et fournir à très bas prix (1 ou 2 $ par jour par enfant), des services à la population. Elles doivent dorénavant augmenter leurs tarifs à 6,00 $ par jour par enfant pour couvrir les frais afin de permettre l'octroi de l'aide financière maximum (5 $) aux parents admissibles, et en même temps de tenir compte de cette sorte de "ticket modérateur" que représente la contribution minimum obligatoire d'un dollar par enfant. Or, le plan Bacon, malgré sa reconnaissance de familles prioritaires assez diverses, ne s'applique en réalité qu'à une minorité de gens aux prises avec une situation économique très difficile (familles assistées sociales ou monoparentales).[38] Ainsi, un couple qui se trouve sur le marché du travail au salaire minimum en 1974 (soit avec environ 8 300 $ de revenu familial net)[39] est exclu du plan Bacon. En conséquence, une bonne proportion de la

---

36. François Dussault, Le financement des services de garde à l'enfance au Québec (Document de travail), Longueuil, Office des services de garde à l'enfance, août 1983, p. 15. À noter que les chiffres pour cette première année de la politique en matière de services de garde varient beaucoup selon les sources, surtout en ce qui concerne les subventions d'équipement – qu'on sait cependant peu nombreuses. (Entretien avec Paul Angers.)
37. Idem, p. 31-32.
38. Rappelons par exemple que, à partir de 7 800 $ de revenus nets, une famille avec un enfant en garderie ne reçoit plus d'aide financière ; à compter de 10 400 $, il n'est plus prévu d'aide pour deux enfants.
39. D'après les renseignements fournis par la Commission des normes du travail ; le Journal des Débats, 5 juin 1975, p. B-4357 ; la Politique en matière de services de garde, op. cit.

clientèle des garderies PIL ne peut plus accéder à leurs services, parce qu'elle n'en a pas les moyens.

Tableau 3

Évolution du coût des programmes gouvernementaux en matière de services de garde au Québec entre 1974 et 1980
(en millions de dollars courants)

	Politique du MAS (dont RAPC)*	Déduction pour frais de garde - Québec (impôt non perçu)	Déduction pour frais de garde - Ottawa (impôt non perçu)
1974		3,22	4,79
1974-75	1,2		
1975		4,78	5,79
1975-76	3,1		
1976		8,53	13,40
1976-77	3,8		
1977		8,48	12,24
1977-78	7,2		
1978		13,06	13,34
1978-79	10,9		
1979		19,86	16,71
1979-80	16,2		

*MAS: Ministère des Affaires sociales.
RAPC: Régime d'assistance publique du Canada.
(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

Une période de transition très dure s'ouvre donc pour les garderies populaires, lorsqu'elles entendent survivre et l'éventail des solutions est limité. Soit que les garderies changent de clientèle, en recherchant davantage les familles visées par le plan Bacon ; mais, comme on l'a vu, l'argent rentre tardivement et en faible quantité au début avec les familles subventionnées. Soit qu'elles essaient de conserver leur clientèle, mais en pratiquant, avec tous les problèmes que cela comporte, une politique de double tarif selon que la famille est subventionnée ou non. Dans tous les cas, elles doivent limiter l'équipement, faire appel au bénévolat,

alors que le personnel se retrouve à travailler à des salaires dérisoires pendant des horaires très étendus[40]. Certes, il faut reconnaître que le ministère des Affaires sociales a accordé, au moins pour le mois de juin 1974, une subvention de transition aux garderies PIL, correspondant à une sorte de rétroactivité du plan Bacon. Mais il ne s'est agi que de 35 000 $ versés quelques mois plus tard à 27 garderies[41]. En définitive, on rapportera à l'automne 1974 en Commission parlementaire que 54 des 70 garderies ont disparu[42].

Pour les neuf garderies subventionnées par le ministère des Affaires sociales dans le cadre de l'expérience pilote mise sur pied en 1968, s'opèrent également des ajustements difficiles. En effet, même si auparavant les garderies procédaient déjà à une évaluation du revenu des parents et de leur situation familiale pour accueillir des enfants, le fait que cette évaluation se déplace désormais vers les bureaux d'Aide sociale et s'effectue d'une manière plus stricte provoque aussi des changements de clientèle[43]. La transition du point de vue financier se fera cependant de façon moins douloureuse, à cause de l'orientation préalable de ces garderies vers les familles les plus démunies, de leur appartenance à des organismes à vocations multiples (communautés religieuses, centres culturels), et surtout parce que l'ancien programme de subvention ne cédera la place au plan Bacon qu'à l'automne 1974 en vue d'une adaptation plus harmonieuse[44].

---

40. Nicole Ouimet, op. cit., p. 14-16.
41. Idem, p. 17.
42. Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 23 octobre 1974, p. B-7231. Il faut quand même préciser que la politique gouvernementale (fédérale et provinciale) n'est pas la seule responsable de la fermeture des garderies PIL : certaines d'entre elles ne respectent pas les normes ; leurs locaux, souvent communautaires, sont fournis gratuitement à titre d'expérience provisoire ; des familles préfèrent, puisque l'aide financière ne dépend pas du statut de la garderie, placer leurs enfants en garderie privée à but lucratif, perçue comme un lieu de promotion sociale ; etc. (Entretien avec Paul Angers.)
43. "Entrevue avec Marie-Paul Dandois", Petit à Petit, vol. 1, n° 1, mai 1982, p. 13.
44. Note de Pierre-A. Bernier à Jacques Brunet, Québec, ministère des Affaires sociales, 21 août 1974 ; Note de Luc Malo à Charles Chamard, Québec, ministère des Affaires sociales, 16 mai 1975. Les neuf garderies en question sont : Ste-Elizabeth, Montreal Day Nursery, Park Avenue, Park Extension, Villeneuve, Notre-Dame des Petits, La Sourithèque, Neighbourhood House et Pointe St-Charles.

La politique en matière de services de garde adoptée en 1974 constitue par contre une véritable aubaine pour les garderies à but lucratif (raisons sociales enregistrées, corporations à capital-actions, etc.), dans la mesure où, jusqu'au 1er juillet 1975, les familles dont les enfants fréquentent ces garderies et qui rencontrent les critères d'admissibilité peuvent recevoir une aide financière. Cela facilite l'administration des établissements concernés et favorise un élargissement de la clientèle. Ainsi, les garderies privées à but lucratif se trouvent, elles aussi, être subventionnées indirectement alors que précédemment elles avaient tout au plus bénéficié du placement de quelques enfants par l'entremise des municipalités (comme Montréal)[45]. On peut s'étonner de ce qui apparaît de nos jours comme une porte ouverte à la consolidation de ce type de garderies, au même moment où la politique déclarée comporte une orientation vers les garderies où le profit est banni et dans lesquelles les parents participent, comme le rappellera plus tard Claude Forget, ministre des Affaires sociales d'alors[46]. En vérité, il faut voir que l'opinion couramment répandue au Ministère à cette époque est que le mouvement vers les garderies sans but lucratif va se réaliser naturellement et spontanément, que les garderies à but lucratif vont être incitées à se transformer grâce à la subvention de 5 000 $ qui va permettre à des corporations sans but lucratif ou à des coopératives de remplacement d'acheter leurs équipements, et donc aux personnes remplacées de récupérer leurs mises de fonds[47]. C'est sans doute à cause de ce pari qu'on ne s'est pas préoccupé outre mesure du fait que les garderies à but lucratif coûtent alors plus cher au gouvernement du Québec que les garderies sans but lucratif, Ottawa refusant de partager les déboursés d'aide financière lorsque les enfants sont gardés dans des institutions à but lucratif. Pourtant, pour la Direction de l'agrément du ministère des Affaires sociales, les garderies à but lucratif représentent quelque 165 des 330 garderies d'enfants au Québec au 31 octobre 1974, soit 50 % de tous les établissements[48]. A noter incidemment qu'elles

---

45. Entretien avec Marie-Paul Dandois.
46. Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 6 décembre 1979, p. 4170.
47. Entretien avec Paul Angers.
48. Nicole Ouimet, op. cit., p. 23. Il ne faut cependant pas se méprendre sur ces chiffres. Les 330 garderies recensées sont bien des garderies qui existent et sont en opération. Mais parmi elles seulement 248 détiennent un permis. Les 82 garderies restantes ont déposé une demande de permis : certaines l'obtiendront, mais beaucoup d'autres non, ce qui les conduira à se transformer pour répondre aux exigences du ministère des Affaires sociales, ou bien à fermer leurs portes officiellement.

accueillent environ 44 % des enfants bénéficiaires de l'aide financière accordée au 9 novembre 1974[49].

5.5 Les services de garde au début du plan Bacon

Le tableau quantitatif d'ensemble des services de garde, plus particulièrement des garderies, demeure difficile à brosser en ce début du plan Bacon. Souvenons-nous tout d'abord que la garderie est considérée alors comme un "centre d'accueil", au même titre que les centres de transition et les centres d'hébergement, d'après la Loi 65 sur les services de santé et les services sociaux (L.Q. 1971, ch. 48). Depuis les Normes des garderies de jour de 1972, il s'agit d'une "garderie de jour", c'est-à-dire un établissement qui reçoit des enfants et qui leur offre, pendant une partie de la journée, des soins et un programme d'activités visant à promouvoir leur développement physique, intellectuel et social, ces enfants étant âgés de 1 mois à 6 ans[50]. À remarquer enfin que la garderie est quasiment toujours "privée", parce que les fonds publics qu'elle reçoit ne couvrent pas plus que 80% de ses dépenses courantes de fonctionnement[51]. Mais dans la pratique, c'est une toute autre affaire que de distinguer les garderies parmi les très divers services de garde et certains services socio-éducatifs. Par exemple, les 330 garderies en opération dénombrées au 31 octobre 1974 se répartissent supposément de la façon suivante :

Garderies de jour	150
Haltes-garderies	36
Prématernelles	10
Garderies et haltes-garderies	122
Garderies et prématernelles	2
Garderies et centres post-scolaires	2
Garderie et centre de transition	1
Garderies, haltes-garderies et centres post-scolaires[52]	7

---

49. Nicole Ouimet, op. cit., p. 25.
50. Normes des garderies de jour, Québec, ministère des Affaires sociales, 1972, p. 2.
51. Qu'il s'agisse d'une garderie à but lucratif ou sans but lucratif (Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1974/75, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 23). Une garderie peut donc théoriquement être publique, privée à but lucratif, ou privée sans but lucratif - et non publique dans ce dernier cas.
52. Nicole Ouimet, op. cit., annexe I. Le nombre de prématernelles apparaît en effet sous-estimé, d'autant plus par rapport aux haltes-garderies. (Entretien avec Marie-Paul Dandois.)

Tableau 4

Évolution du nombre de garderies et de places en garderie avec permis ou en demande de permis entre 1974 et 1975

	Nombre de garderies	Nombre de places
octobre 1974	330	...
septembre 1975	338	12 749

(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

Les priorités contenues dans le plan Bacon vont sans doute concourir, indirectement, à éclaircir la situation. En effet, les garderies de jour sont vues comme les principaux organismes responsables d'offrir des services de garde d'enfants. C'est ainsi que l'aide financière aux familles n'est accordée que dans le seul cas où l'enfant fréquente une garderie de jour – cette garderie devant détenir un permis du ministère des Affaires sociales. Les haltes-garderies, qui reçoivent des enfants pour des périodes plus ou moins longues et irrégulièrement, sont également favorisées si elles s'implantent dans des Centres locaux de services communautaires (CLSC), mais cela reste théorique ; de surcroît, comme elles ne sont pas tenues d'opérer avec un permis du Ministère, elles vont être perdues de vue comme phénomène d'envergure quantifiable. Les services de garde en milieu de travail, qui font l'objet de discussion avec le ministère du Travail et de la Main-d'oeuvre, sont laissés à l'initiative du milieu. Des compilations effectuées par la Direction de la planification du ministère des Affaires sociales montrent, dans une étude plus concise, que 182 garderies privées possèdent ou sont en instance de posséder un permis au Québec au 31 décembre 1973 pour une capacité totale de 7 168 places, tandis qu'il est question de 264 garderies privées avec une capacité de 10 172 places un an plus tard, le 31 décembre 1974[53].

53. Ministère des Affaires sociales. Annexe du rapport annuel 1973/74: Données statistiques par région socio-sanitaire, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 66-67; Ministère des Affaires sociales, Statistiques des Affaires sociales, Québec, Éditeur officiel du Québec, décembre 1975, p. 147-148.

Tableau 5

Évolution du nombre de garderies et de places en garderie avec permis ou en instance d'obtention de permis entre 1973 et 1975

	Nombre de garderies	Nombre de places
décembre 1973	182	7 168
décembre 1974	264	10 172
décembre 1975	315	12 491

(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

CHAPITRE TROIS

Du plan Bacon à la "politique Lazure" (1974-1980)

1. Les ajustements à la politique en matière de services de garde (1975-1976)

1.1 Les petites et grandes concessions de 1975

L'évaluation du plan d'aide financière aux familles et de la politique vis-à-vis des services de garde en général commence à se faire dès l'automne 1974 au ministère des Affaires sociales. La préoccupation majeure y est de rendre accessible le programme d'aide à une population plus vaste, soit en réévaluant l'échelle d'admissibilité, soit en rendant éligibles d'autres clientèles comme les enfants d'âge scolaire par exemple. On y étudie également l'utilisation des locaux scolaires pour fins de garderie ainsi que la garde d'enfants en milieu de travail[1].

De son côté, l'Association des propriétaires de garderies privées - comprendre à but lucratif - accueille favorablement le plan Bacon. Il s'agit là, selon elle, d'une "innovation capitale", puisqu'en finançant les parents, le ministère des Affaires sociales leur laisse le libre choix de la garderie. De fait, en n'octroyant pas de subventions directes aux institutions, ce dernier évite de créer des ghettos pour les enfants des zones grises :

> Hier, si un parent de la zone grise voulait sortir de sa zone un enfant et l'envoyer en garderie, il trouvait toujours l'obstacle du prix de la garderie privée. Mais à compter du 1er juin 1974 (sic), la situation change pour lui. Le parent pauvre ou riche ne trouve plus l'obstacle[2].

Cependant, ces louanges ne font pas oublier aux garderies à but lucratif que le plan Bacon doit s'arrêter pour elles le 1er juillet 1975. Le 23 octobre 1974, l'Association des propriétaires de garderies privées se fait entendre à ce sujet en

---

1. Nicole Ouimet, op. cit., p. II-III.
2. "Communiqué des garderies privées", cité dans Le Bulletin, n° 13, novembre 1974, p. 5.

Commission parlementaire[3]. Même si son intervention n'a aucune relation directe avec le projet de loi en question alors (le projet de loi n° 41 modifiant la loi sur les services de santé et les services sociaux), elle parvient à passer son message pour que les enfants placés dans les garderies à but lucratif soient admissibles à l'aide financière après le 1er juillet 1975, contrairement à la politique annoncée en juin 1974. Parallèlement, on prend de plus en plus conscience au ministère des Affaires sociales que cette date du 1er juillet risque de poser des problèmes dans la mesure où elle signifie la discontinuation des services pour beaucoup d'enfants qui fréquentent les garderies à but lucratif, faute d'une offre de remplacement suffisante dans les garderies sans but lucratif[4]. Et c'est ainsi que, fin janvier 1975, Lise Bacon informe la présidente de l'Association des propriétaires de garderies privées, Josette Desmarais, que le ministère des Affaires sociales a pris la décision de maintenir son aide financière aux parents qui y sont éligibles et dont les enfants fréquentent les garderies à but lucratif[5]. Cependant, dans le même temps, madame Bacon confirme la partie de la directive administrative du sous-ministre, Jacques Brunet, suivant laquelle les garderies privées à but lucratif n'obtiendront plus d'autorisation pour accroître leur capacité et aucun nouveau permis ne sera émis, sauf circonstances exceptionnelles, pour des garderies ayant ce statut juridique[6].

Pour le Comité de liaison des garderies populaires et le Regroupement des garderies de la région 6C, la situation se présente tout autrement. On considère la politique incomplète car en n'octroyant pas de subventions directes aux garderies, le Ministère ne permet que la continuation des services existants. De plus, l'évaluation des coûts de garderie faite par le MAS ne permet de couvrir que les frais d'opération les plus minimes, ce qui entraîne une réduction de la qualité du service et une accumulation de déficits. Le Comité de liaison des garderies populaires critique aussi l'échelle de salaires proposée pour subventionner les parents, parce qu'elle exclut la possibilité que les deux parents travaillent et ne

---

3. Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 23 octobre 1974, p. B-7230-7237.
4. Nicole Ouimet, op. cit., p. 11; et l'intervention de Lise Bacon, en Commission parlementaire (Journal des Débats, 5 juin 1975, p. B-4355).
5. Lettre de Lise Bacon à Josette Desmarais, Québec, ministère des Affaires sociales, 31 janvier 1975.
6. Note de Jacques Brunet à Aubert Ouellet, Québec, ministère des Affaires sociales, 7 novembre 1974.

tient pas compte du nombre d'enfants dans la famille. Enfin, le Ministère ne prévoit pas de mécanisme pour la mise sur pied de nouvelles garderies.

C'est pourquoi, au mois d'octobre 1974, à l'invitation du Comité de liaison des garderies populaires, une assemblée regroupe à Montréal les représentants de 65 garderies (garderies populaires, anciennes garderies subventionnées par Québec, garderies coopératives, nouveaux projets de garderie). On y élabore un document de recommandations à présenter au MAS et un plan d'action. De cette rencontre, naît SOS garderies qui se veut à l'origine un regroupement large de garderies à but non lucratif.

SOS garderies s'oppose au plan Bacon et demande :

1. que le coût d'opération d'une garderie soit évalué à 8 $/jour/enfant basé sur le ratio d'un moniteur pour 7 enfants de 3 à 5 ans ;

2. que l'allocation d'une partie de cet argent (40 $ par semaine) soit versée à la garderie directement, indépendamment des situations familiales. Ce montant a été établi à 15 $/semaine/enfant et la différence de 25 $ serait assumée par les parents et le gouvernement selon une échelle équitable ;

3. que le principe du paiement du premier dollar par les parents soit aboli ;

4. une échelle, qui tienne compte du nombre d'enfants dans la famille et qui parte du principe qu'une famille où les deux conjoints travaillent au salaire minimum doit être subventionnée totalement ;

5. que le rapport d'assiduité des enfants soit basé sur la présence de 1/5 du temps par mois ;

6. un fonds de démarrage de 8 000 $ au lieu de 5 000 $[7].

Pour SOS garderies, ces demandes sont légitimes. Elles visent à assurer la survie des garderies existantes, à améliorer la qualité des services et à permettre

---

7. "SOS Garderies" dans Quartier latin, volume 57, n° 24, 12 mars 1975, p. 12.

aux parents qui travaillent au salaire minimum de bénéficier de la totalité des subventions offertes par le plan Bacon. Pour appuyer ces revendications, chacune des 65 garderies ayant adhéré au mouvement s'engage à faire parvenir une copie du document au ministère des Affaires sociales.

Mais l'opposition au plan Bacon s'étend bien au-delà du milieu des garderies. D'autres groupes populaires, des groupes de femmes et des syndicats manifestent aussi leur mécontentement. Le Conseil du statut de la femme (CSF), par exemple, définit sa position et critique le plan Bacon qui considère les garderies "comme des services d'aide sociale pour les défavorisés"[8]. Selon cet organisme, une révision de la politique "qui ne reposerait pas sur une approche globale et une philosophie nouvelle ne pourrait résoudre le problème"[9]. En conséquence, le CSF reprend certaines revendications du Comité de liaison des garderies populaires et propose, lui aussi, des subventions directes à la garderie et l'établissement d'une nouvelle échelle de revenus pour permettre à beaucoup plus de familles d'être éligibles aux subventions.

Rappelons à cet effet que l'année 1975 est proclamée par l'ONU "Année internationale de la femme". De plus en plus, le problème des garderies est au premier rang des revendications de la majorité des associations féminines. Fort de ses appuis, SOS garderies demande au MAS une série de rencontres pour discuter d'éventuelles modifications à apporter au plan Bacon. Recevant une réponse négative, il organise une manifestation, le 20 mars 1975 à Montréal, qui regroupe plus de 3 000 personnes[10]. Des manifestations semblables se tiennent également la même journée à Hull et Chicoutimi.

C'est d'ailleurs ce même 20 mars que les ministres Bacon et Forget communiquent leurs propositions visant à modifier le programme des services de garde, qui prendront effet le 1er avril 1975[11]. On peut incidemment remarquer une timide

---

8. Conseil du statut de la femme, Position du Conseil du statut de la femme sur la question des garderies, Québec, juillet 1975, p. 1.
9. Idem.
10. SOS garderies, Le bulletin des garderies populaires, n° 13, mars 1975, p. 73. SOS garderies, "Notre lutte", tract diffusé lors de la manifestation du 20 mars 1975.
11. Modifications au programme des garderies (Communiqué de presse), Québec, ministère des Affaires sociales, 20 mars 1975.

adéquation entre les nouvelles dispositions du Ministère et les revendications de SOS garderies. L'aide financière dépendra désormais non seulement du revenu familial net et du nombre d'enfants en garderie, mais aussi de la taille de la famille (adultes et enfants). Il s'agit en fait d'un simple réaménagement de l'échelle d'admissibilité, qui correspond à une reconsidération par les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales des possibilités offertes par le Régime d'assistance publique du Canada pour le partage des coûts de soins de garde[12]. Dorénavant, pour une famille composée d'un adulte et d'un enfant, la subvention sera maximale à 5 $ pour un revenu inférieur ou égal à 5 200 $, mais nulle pour un revenu dépassant 8 900 $; pour une famille de deux adultes et deux enfants allant tous deux en garderie, l'aide maximum (10 $) correspondra à des revenus en dessous de 5 800 $, et il n'y aura plus d'aide pour les revenus au-dessus de 13 200 $. Notons cependant que l'aide maximum passe de 5 $ à 5,50 $ pour un enfant âgé de moins de deux ans. Par ailleurs, une nouvelle subvention est octroyée, à savoir une subvention d'un montant maximum de 3 000 $, pour aider les garderies sans but lucratif à aménager leurs locaux - le tout en conformité avec les normes des municipalités, du ministère du Travail et de la Main-d'œuvre et du ministère des Affaires sociales. Ce n'est toutefois qu'une nouvelle subvention de démarrage, qui vient certes s'ajouter à la subvention d'équipement de 5 000 $, mais qui n'engage pas dans un financement périodique (récurrent). Enfin, les garderies en milieu de travail seront reconnues par le ministère des Affaires sociales, à condition qu'elles se soumettent aux normes et qu'elles soient administrées par une corporation sans but lucratif ou une coopérative. Elles pourront de la sorte obtenir des subventions d'aménagement et d'équipement, et les parents des enfants qui les fréquentent pourront bénéficier de l'aide financière en vigueur. On s'aperçoit donc qu'il n'y a plus de distinction parmi les garderies de jour, selon qu'elles se trouvent liées à un quartier, ou implantées dans un milieu de travail et destinées en priorité aux enfants du personnel (ou de la clientèle).

Toutes ces dispositions, qui demeurent sous les mêmes principes d'intervention de l'État, soulèvent encore une fois maintes critiques. Le 5 juin 1975, en Commission parlementaire, Claude Charron, porte-parole du Parti québécois, estime que le bon choix aurait plutôt été de subventionner les

---

12. Mémoire au Conseil exécutif visant à proposer des modifications au programme de soins de garde, Québec, ministère des Affaires sociales, février 1975, p. 1-2.

institutions et non les familles, son parti étant en faveur d'un réseau de garderies d'État, établi prioritairement dans le temps au sein des régions et des quartiers socio-économiquement défavorisés[13]. En réponse, le ministre libéral Forget réitère sa position : il est contre un tel réseau, c'est-à-dire un réseau administré d'une façon centralisée, et préfère des garderies contrôlées par les parents plutôt que par le gouvernement ; d'autre part, il s'oppose au régime universel de gratuité, car il ne veut pas utiliser une partie des impôts de familles à revenus modestes pour payer des services de garde à des gens vivant confortablement. Quant à la précarité dans le financement des garderies qui découle du plan Bacon, Claude Forget la trouve saine : elle résulte du pouvoir des utilisateurs de se retirer et d'aller chercher ailleurs leurs services, au-delà des difficultés administratives d'application du programme[14].

Au même moment, en juin 1975, une conférence de presse réunit des représentants d'une douzaine d'organismes et partis politiques dont la Ligue des droits de l'homme, les centrales syndicales et le Parti québécois, qui, ensemble, demandent une révision de la politique en matière de services de garde adoptée en 1974. On dénonce, entre autres, le fait que seulement 12% des enfants placés en garderie sont subventionnés, et que 1 200 000 $ ont été dépensés pour les garderies alors que le budget prévu était de 5 000 000 $. Il est important de souligner ici que, constamment, la publicité gouvernementale ne fait référence qu'au budget prévu pour les garderies, alors que dans les faits, ce budget n'est jamais totalement utilisé. Le tableau 6 est éloquent à cet égard.

SOS garderies demande aussi au gouvernement du Québec comment il se fait qu'il réussit à trouver des fonds pour venir en aide aux garderies privées et qu'il n'en trouve pas pour assurer la survie des garderies à but non lucratif[15]. Il a appris, en effet, que les enfants qui fréquentent les garderies privées continueront à être subventionnés par Québec, même si le gouvernement fédéral ne partage pas, dans leur cas, 50% des coûts prévus dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada.

---

13. Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 5 juin 1975, p. B-4356-4357.
14. Idem, p. B-4358-4359.
15. "Nouvel ennemi pour les garderies à but non lucratif", dans Le Jour, Montréal, 14 juin 1975.

Tableau 6

Évolution des dépenses prévues et réelles du ministère des Affaires sociales pour les services de garde entre 1974 et 1980

(en millions de dollars courants)

	Budget prévu	Dépenses réelles
1974-75 (9 mois)	5,0	1,2
1975-76	5,0	3,1
1976-77	4,8	3,8
1977-78	8,4	7,2
1978-79	13,5	10,9
1979-80	22,5	16,2

(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

Il faut savoir en effet qu'en juin 1975, plusieurs garderies à but non lucratif sont menacées de fermeture. Encore une fois, SOS garderies décide d'intervenir. Pendant quatre jours, le personnel des garderies, les parents et les enfants occupent les locaux du Centre des services sociaux du Montréal-métropolitain (CSSMM). On exige des fonds pour assurer la survie des garderies de la région de Montréal.

C'est aussi en 1975 que le Regroupement des garderies de la région 6C (rive-sud de Montréal) s'incorpore. Ce mouvement, qui s'est fait connaître en 1974 par les critiques qu'il a formulées au sujet du plan Bacon, maintient pendant un certain temps des liens avec SOS garderies. Cependant, les membres du regroupement préfèrent axer leur lutte sur des problèmes spécifiques plutôt que de se mobiliser autour de la revendication pour un réseau universel et gratuit.

1.2 La situation des services de garde se précise

On pourrait croire, en définitive, que rien de fondamentalement nouveau n'apparaît à cette époque, d'autant plus lorsqu'on sait que le budget 1975-76, qui doit pourtant tenir compte des ajustements du 1er avril, est reconduit au même

niveau que celui de l'année précédente (neuf mois seulement), soit 5 000 000 $[16]. Mais ce serait oublier les événements importants qui se sont produits, sans trop faire de bruit, du côté des garderies à but lucratif durant l'hiver 1975[17].

Fruit d'impulsions politiques, résultat tout au plus d'amorces de plan d'ensemble, le paysage des garderies québécoises est dès lors scellé pour quelques années. Les garderies à but lucratif se trouvent à continuer d'exister avec des avantages certains, quoique sans possibilité de développement, voire d'expansion. Et tant que l'éventail des subventions directes et indirectes ne sera pas modifié en profondeur, ce seront les établissements de garde d'enfants les plus financés par le gouvernement du Québec. De plus, des bruits courent à cette époque à l'effet que le gouvernement fédéral pourrait finalement partager les coûts de l'aide financière[18]. Pour leur part, les garderies sans but lucratif vont se développer, au gré des subventions qu'elles reçoivent et de l'aide financière qui leur est remise par les parents exonérés, recueillant le plus d'argent public, tous paliers gouvernementaux réunis. Elles bénéficieront aussi d'un préjugé favorable chez les fonctionnaires du ministère des Affaires sociales. Cependant, comme il existe une contradiction législative entre les règlements en vertu de la Loi sur les services de santé et les services sociaux (acceptant la présence de 30% de membres non-usagers au conseil d'administration des centres d'accueil) et la Loi sur les associations coopératives (imposant un conseil d'administration formé uniquement de membres-usagers), aucune nouvelle garderie coopérative ne peut voir le jour à partir de mars 1974, le Service des associations coopératives s'y objectant. Seules les garderies ayant obtenu leur charte avant cette date peuvent opérer avec le statut coopératif[19]. Aussi le Ministère favorisera-t-il seulement les corporations sans but lucratif (partie III de la Loi des compagnies). Une étude sur la situation des garderies au Québec indique qu'en septembre 1975, sur 338 établissements de garde d'enfants en opération - donc possédant encore un permis ou ayant déposé

---

16. Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 5 juin 1975, p. B-4354.
17. Tout est consommé lorsque, par exemple, certaines réactions se font jour. Voir Diane Puglièse, "Les intérêts des garderies privées", Le Jour, 7 juin 1975.
18. Les propriétaires de garderies privées à but lucratif rapportent en effet au ministère des Affaires sociales leurs contacts auprès du gouvernement fédéral. (Entretien avec Paul Angers.)
19. Note de Paul Angers à Jacques Brunet, Québec, ministère des Affaires sociales, 23 décembre 1976 ; Note de Paul Angers à Laetitia Bélanger, Québec, ministère des Affaires sociales, 10 janvier 1978.

une demande de permis - il y en avait 160 à but lucratif (47%), 142 en corporation sans but lucratif (42%) et 36 en coopérative (11%), pour un total de 178 sans but lucratif (53%)[20]. Un processus de décroissance du côté lucratif et de croissance du côté non lucratif, avec toutefois une diminution drastique du secteur coopératif, semble effectivement s'être engagé en comparaison de l'année précédente[21]. On se doit cependant de prendre en considération le fait que tout ce processus tient essentiellement à la politique gouvernementale, qui canalise vers certaines formes le développement des services de garde. Comme le souligne un document du ministère des Affaires sociales, la situation n'a pas beaucoup évolué quant aux genres de demande de permis depuis la politique en matière de services de garde en juin 1974. Les promoteurs de nouvelles garderies sont en majorité des promoteurs individuels motivés par le besoin de se donner un emploi et d'utiliser leur sous-sol. Quelques projets sont présentés par deux associés : des personnes préoccupées du bien-être des enfants, prêtes à apporter des services aux parents sans les impliquer cependant. Les projets provenant de groupes représentatifs du milieu ou de parents sont encore peu nombreux[22].

C'est aussi au cours de cette période d'ajustements que l'administration des Affaires sociales entreprend vraiment de se structurer en matière de services de garde, au moment d'ailleurs où Lise Bacon quitte son ministère d'État pour le portefeuille de ministre des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières (30 juillet 1975). On cherche en effet depuis mars 1975 une personne qui coordonnerait la mise en place des garderies. Des consultations sont entreprises, en particulier auprès du Conseil du statut de la femme, mais elles ne débouchent pas. Finalement, Paul Angers, ancien secrétaire de Gérard Nepveu et participant de la tournée de Lise Bacon, accepte le poste de chef de service qu'il avait refusé au tout début parce qu'il était engagé dans un autre champ d'action du Ministère. Le Service des garderies est alors créé à la mi-septembre 1975 - Marie-Paul Dandois en fait déjà partie et cinq personnes en tout le composeront bientôt. Rattaché à la Direction des établissements de services sociaux, qui relève de la Direction générale de la programmation, il opérera bien entendu avec les autres services du ministère des Affaires sociales, mais tout en jouissant d'une autonomie

---

20. Nicole Ouimet, La situation des garderies au Québec, Québec, ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, juillet 1976, p. 12.
21. En octobre 1974, on dénombrait 74 coopératives sur 165 garderies sans but lucratif (Nicole Ouimet, Politique du Ministère, op. cit., annexe I).
22. Note de Marie-Paul Dandois, op. cit., p. 1.

certaine grâce aux rapports directs entretenus au départ avec le sous-ministre adjoint à la Programmation (Gérard Nepveu jusqu'à la fin de l'année 1975), et plus tard avec le ministre Denis Lazure[23]. Une de ses premières tâches sera de faire sortir les subventions aux garderies sans but lucratif, toujours bloquées dans les circuits gouvernementaux d'approbation. Puis le processus et les conditions d'émission des permis passeront par le Service. En bref, l'activité du Service des garderies s'articulera autour de deux pôles principaux : l'implantation de nouvelles garderies et l'amélioration des programmes de garderies existantes[24].

Cette nouvelle organisation administrative ne sera sans doute pas étrangère aux résultats financiers de l'année 1975-76 : sur les 3 100 000 $ dépensés (par rapport aux 5 000 000 $), quelque 520 000 $ seront affectés aux garderies sans but lucratif dans environ 100 subventions initiales, tandis que 2 670 000 $ seront versés en aide financière (touchant réellement environ 2 050 enfants en mars 1976)[25]. On

Tableau 7
Évolution de la répartition des dépenses du ministère des Affaires sociales pour les services de garde entre 1974 et 1980
(en millions de dollars courants)

	Garderies		Garde en milieu scolaire
	Aide financière aux familles	**Subvention aux services**	**Subvention aux services**
1974-75	1,12	0,10	-
1975-76	2,67	0,52	-
1976-77	3,43	0,40	-
1977-78	6,80	0,53	-
1978-79	9,97	0,92	0,05
1979-80	12,71	3,37	0,24

23. Entretien avec Paul Angers.
24. Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1975/76, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 93.
25. Idem; François Dussault, op. cit.; Les services de garde et le MAS, Québec, ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, janvier 1976, p. 62.

assiste donc à une forte poussée des dépenses et des bénéficiaires par rapport à l'année précédente, même si l'aide accordée demeure modeste.

Au niveau des établissements, on compte 315 garderies privées (à but lucratif et sans but lucratif) détenant un permis au 31 décembre 1975, ce qui représente 12 491 places autorisées[26]. On évalue alors à environ 125 000 les enfants qui nécessitent des services de garde parce que les parents sont absents ou incapables de s'en occuper[27].

Entre-temps, un comité conjoint, formé à la suite de l'annonce de la politique en matière de services de garde en juin 1974, et qui réunit des représentants des ministères de l'Éducation, des Affaires sociales et de l'Immigration, poursuit ses travaux à propos de l'utilisation des équipements scolaires pour la garde d'enfants, de la coordination entre le secteur préscolaire et les garderies, et du partage des responsabilités administratives[28]. Il remet son rapport en avril 1975, et celui-ci fait l'objet d'une entente entre les trois ministères au cours de l'automne. Cependant, par la suite, le ministère de l'Éducation reviendra sur sa position. Le comité conjoint se réunira jusqu'en mai 1976, mais, en définitive, ses recommandations du 27 novembre 1975 resteront sans lendemain immédiat[29].

Cela n'empêchera pas la Direction de la planification du ministère des Affaires sociales de publier l'enquête de Nicole Ouimet - également du comité conjoint -réalisée à l'automne-hiver 1975-76 sur la situation des garderies au Québec. Cette étude dévoile la confusion qui existe, parmi les établissements détenant un permis de garderie, entre les garderies proprement dites dont la mission est d'offrir un service de garde pendant la journée, et les prématernelles (ou maternelles privées, jardins d'enfants, "nursery schools", "play groups", etc.) qui n'ouvrent que quelques heures par jour et ont une vocation éducative. Plus de 25% des établissements se révèlent en effet être des prématernelles, et les deux tiers

---

26. Ministère des Affaires sociales, Statistiques régionales des Affaires sociales : Édition 1975-76, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 159-160.
27. Les services de garde et le MAS, op. cit., p. 92.
28. Idem, p. 43-44
29. Note de Aubert Ouellet à Claude Garcia et Donald Bouffard, Québec, ministère des Affaires sociales, 25 mars 1976; Note de Aubert Ouellet à Jacques Brunet, Québec, ministère des Affaires sociales, 31 mars 1977.

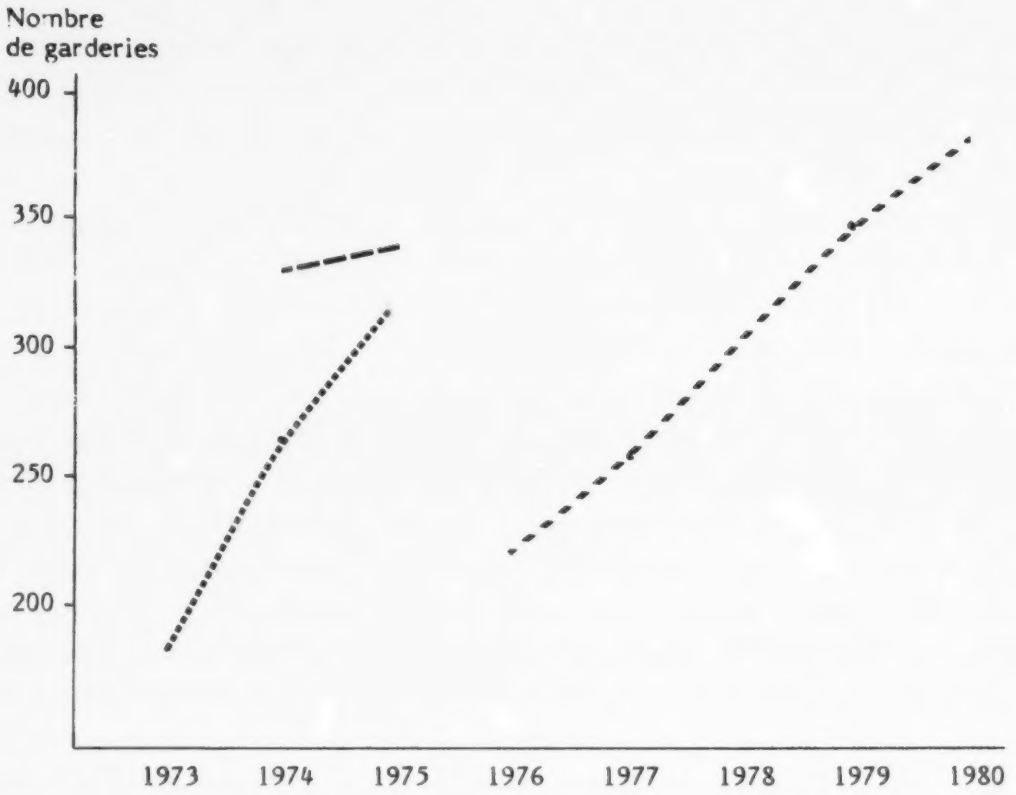
des établissements coopératifs sont précisément des prématernelles[30]. Cette étude n'est d'ailleurs pas sans rapport avec la décision du Conseil exécutif, en date du 9 juin 1976, demandant au ministère des Affaires sociales de limiter sa responsabilité aux établissements qui offrent un service de garde à l'exclusion de tout service de nature seulement éducative. Le 29 octobre 1976, une lettre de ce ministère est envoyée à chacun des établissements litigieux, afin qu'ils choisissent entre devenir garderie, se définir comme prématernelle sous juridiction du ministère de l'Éducation, ou fermer leurs portes. D'une manière générale, aucune de ces trois options n'est jugée acceptable par les établissements concernés, qui forment un "Comité pour la conservation des programmes pour enfants préscolaires"[31]. Quoi qu'il en soit, tout cela s'accompagne au moins d'un changement important au niveau... statistique, où l'on isole de plus en plus les garderies véritables. Ainsi, en mars 1976, il ne faut plus compter au Québec qu'environ 220 garderies de jour et 9 596 places autorisées, dont 111 sont sans but lucratif (50%) et offrent une capacité de 5 133 places (53% du total)[32]. Et on imagine combien ce changement de mode de comptabilisation des données, passé sous silence, va pouvoir prêter à toutes sortes d'interprétations...

---

30. Nicole Ouimet, La situation des garderies au Québec, op. cit., p. 22-24.
31. Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance, Rapport, Québec, Éditeur officiel du Québec, février 1978, p. 79.
32. D'après Statistiques, Québec, ministère des Affaires sociales, Service des garderies, 31 décembre 1976; Dossier bilan pour la Commission parlementaire, Québec, ministère des Affaires sociales, Service des garderies, 19 mai 1977; Note de Guy Nolet, Québec, ministère des Affaires sociales, 7 avril 1976.

Diagramme 1

Évolution du nombre de garderies
selon les définitions statistiques entre 1973 et 1980



———: Garderies (au sens large) avec permis ou en demande de permis

·····: Garderies (au sens large) avec permis ou en instance d'obtention de permis

- - - -: Garderies (de jour) avec permis

(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

1.3 Des besoins nombreux mais pas de politique d'envergure

L'enquête de Nicole Ouimet soulève par ailleurs certaines appréhensions quant à la qualité des services dans les garderies. Elle relève en effet les problèmes suivants :

- programme occupationnel avec peu de souci ou de connaissance des besoins des enfants ;
- proportion importante de responsables et de moniteurs sans formation pertinente ;
- utilisation des ressources professionnelles peu planifiée même en situation d'urgence ;
- implication des parents plus ou moins développée[33].

Par ailleurs, au mois d'août 1976 paraît un volume en deux tomes initié dans le cadre des travaux du comité conjoint et destiné au personnel des garderies afin de les aider à organiser un milieu de vie acceptable pour les enfants[34]. Le Service des garderies, de son côté, en plus de fournir une assistance technique aux garderies, se lance dans la rédaction de cinq séries de documents abordant les questions de la préparation d'un projet de garderie, de l'administration, de l'aménagement, de l'équipement et de l'alimentation[35]. Le premier guide, aidant à élaborer un projet de garderie, est également publié en août 1976[36]. Toujours le même mois, une première session de perfectionnement pour les responsables de garderie se tient à l'Université de Montréal[37]. Un nouveau projet de règlements, découlant de la Loi sur les services de santé et les services sociaux, et incluant des aspects touchant les garderies (normes, statut juridique), est même publié le 2 juin 1976 dans la Gazette officielle[38]. Ce document suscite la réaction des garderies à but non lucratif, qui se mobilisent pour dénoncer le fait qu'elles soient encore placées dans la catégorie des "centres d'accueil". On leur répond qu'une commission parlementaire sera chargée d'étudier la question. Plusieurs groupes

---

33. Nicole Ouimet, op. cit., p. 77.
34. La garderie : une expérience de vie pour l'enfant, Québec, ministère des Affaires sociales, août 1976.
35. Entretien avec Paul Angers.
36. Guide pour l'élaboration d'un projet de garderie, Québec, ministère des Affaires sociales, Service des garderies, août 1976.
37. Politique en matière de services de garde (Dossier), Québec, ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, novembre 1976.
38. Idem ; entretien avec Paul Angers

préparent leurs mémoires. Le Regroupement des garderies de la région 6C s'apprête à demander une politique globale de services de garde à la petite enfance, la modification des normes et un meilleur financement pour les garderies[39]. Mais la démarche tournera court et le projet de règlements n'aura pas le temps d'être étudié en Commission parlementaire avant les élections du 15 novembre 1976[40].

Il n'en demeure pas moins que la véritable pierre d'achoppement dans le programme continue d'être le financement des garderies à but non lucratif qui n'ont pas de fonds de roulement. Elles vivent au jour le jour, de prêt en prêt alors que la précarité et l'instabilité sont leur lot quotidien[41]. Au ministère des Affaires sociales, dès août 1975, Marie-Paul Dandois communique à son supérieur la nécessité d'une subvention de fonctionnement (2,50 $ par jour par enfant), plus une subvention de démarrage s'étendant sur deux mois en milieu défavorisé[42]. Puis, la Direction de la planification se montre favorable à l'idée d'une subvention directe aux garderies sans but lucratif[43]. Mais en mars 1976, le Comité de régie (sous-ministre et sous-ministres adjoints) n'est prêt qu'à commander une étude sur la subvention annuelle à accorder aux garderies[44].

Malgré tous ces problèmes, il semble que le milieu des garderies se montre moins combatif à cette époque. D'une part, la période pré-électorale canalise peu à peu nombre d'énergies et d'attentes. D'autre part, le mouvement des garderies n'échappe pas aux tensions qui se font jour dans plusieurs organismes populaires à ce moment. Notamment, SOS garderies se livre à un bilan qui occupe plusieurs mois. Celui-ci débouchera d'ailleurs sur une radicalisation de l'organisation. Lors de son premier congrès en octobre 1976, SOS garderies adopte, en effet, une nouvelle orientation qui lie la lutte des garderies à celle pour le socialisme[45].

---

39. Entretien avec Claudette Pitre-Robin du Regroupement des garderies de la région 6C.
40. Entretien avec Paul Angers.
41. Nicole Ouimet, Sommaire des résultats de l'étude sur les garderies (Pour fins internes seulement), Québec, ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, juillet 1976, p. 7 et 9-11.
42. Note de Marie-Paul Dandois, op. cit., p. 7-8.
43. Note de Aubert Ouellet à Jacques Brunet, Québec, ministère des Affaires sociales, 19 mars 1976.
44. Compte rendu de la réunion du Comité de régie, Québec, ministère des Affaires sociales, 24 mars 1976, p. 5.
45. SOS garderies, Plate-forme, programme de lutte, structures, Montréal, octobre 1976, 10 p.

Désormais, SOS garderies ne se veut plus seulement un regroupement de garderies, mais une organisation ouverte à tous ceux et celles qui veulent lutter pour le droit aux garderies. Cela provoque une scission ; un mouvement de désaffiliation s'ensuit. Même si cette dernière position sera remise en question par la suite, SOS garderies demeurera une organisation dont le membership se restreindra de plus en plus à la région montréalaise.

D'autre part, le programme de financement des services de garde est quand même retouché en cette année 1976... Le 27 septembre, l'aide gouvernementale maximale octroyée aux familles passe de 5 $ à 6 $ si l'enfant est âgé de 2 à 6 ans, et de 5,50 $ à 6,50 $ s'il est âgé de 1 mois à 2 ans. La contribution financière obligatoire versée par les parents à la garderie se limitera désormais à un dollar par jour, par famille - et non plus par enfant. Les chèques seront expédiés à la garderie, mais demeureront libellés au nom des parents qui devront les endosser pour qu'ils puissent être échangés dans une caisse populaire. D'autres assouplissements, réclamés également par le milieu, sont accordés par rapport aux journées d'absence pour raisons de maladie, ainsi qu'au nombre d'heures minimales de fréquentation quotidienne. Les subventions d'aménagement et d'équipement restent au même maximum (respectivement 3 000 $ et 5 000 $), mais s'étendent aux cas de déménagement des garderies sans but lucratif qui n'ont jamais reçu ces subventions[46].

Ces modifications, qui ressemblent davantage à une actualisation du programme, s'accompagnent d'ailleurs d'un budget pour 1976-77 en diminution sur l'année précédente, à 480 000 $. Ce qui représente encore malgré tout une enveloppe surestimée, seulement 380 000 $ étant dépensés à la fin de l'année financière[47]. Les subventions directes aux garderies totaliseront un montant de 400 000 $, soit une régression sensible. L'aide financière aux familles s'élèvera tout de même à 3 430 000 $, pour 2 808 enfants subventionnés en mars 1977 (en

---

46. Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1976-77, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 69.
47. Ces résultats financiers, quoique chiffrés et obtenus en bonne part au cours de la période historique subséquente (après les élections de novembre 1976), sont imputables à la politique de financement entrée en vigueur en septembre 1976 sous le mandat libéral. C'est pourquoi il est préférable d'annoncer ces résultats à ce moment-ci.

augmentation de 37%)[48]. De surcroît, pour l'année fiscale 1976, intervient une modification assez importante en ce qui concerne la déduction pour frais de garde : les contribuables (femmes essentiellement) peuvent déduire le coût réel de la garde de leurs enfants jusqu'à concurrence de 1 000 $ par enfant et de 4 000 $ par famille dans leur rapport d'impôt - mais il faut se souvenir que ce genre de mesure profite davantage aux familles à revenus élevés qu'aux familles à faibles revenus[49]. Cette nouvelle disposition correspond à des impôts non payés de l'ordre de 8 530 000 $ au gouvernement du Québec (78% de hausse sur l'année précédente), et de 1 340 000 $ au gouvernement du Canada (131% de hausse).

Ce qui est le plus remarquable, c'est que l'on assiste encore à une expansion du réseau des garderies proprement dites dans un tel contexte. Au 31 mars 1977, on recense en effet 258 garderies de jour, permettant d'accueillir 11 030 enfants, c'est-à-dire une augmentation de 17% du nombre d'établissements et de 15% du nombre de places autorisées. Elles se répartissent en 105 établissements à but lucratif (41%) et 153 organismes sans but lucratif (59%)[50]. Le nombre de garderies à but non lucratif continue donc de diminuer légèrement, tandis que les garderies sans but lucratif progressent considérablement. Plusieurs décisions administratives viennent d'ailleurs appuyer cette polarisation des services de garde vers la garderie - corporation sans but lucratif. En avril 1976, le ministère des Affaires sociales décide de fermer les pouponnières et de référer les enfants vers les familles d'accueil[51] ; en d'autres termes, ce qu'on appelle alors des pouponnières, c'est-à-dire des établissements accessibles aux enfants de moins de deux ans vingt-quatre heures par jour, est aussi mis à part des garderies. En mai 1976, le Ministère ne veut plus émettre de permis pour les haltes-garderies ; cependant, elles seront soumises aux règlements du ministère du Travail en matière de sécurité, et elles

---

48. Note de Aubert Ouellet à Jacques Brunet, Québec, ministère des Affaires sociales, 4 février 1976 ; François Dussault, op. cit. ; Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1979-80, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 87.
49. Ron Sisk, "Une analyse de la répartition des impôts épargnés par les "contribuables imposables" en raison de la déduction "frais de garde d'enfants" pour les années 1972, 1973, 1974 et 1975", dans Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance, Rapport, op. cit., p. 111-116 ; Gilles Dubé, Garde et services de garde d'enfants au Québec, travail effectué dans le cadre d'un cours de sociologie à l'UQAM, 1979, p. 31.
50. Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1979-80, op. cit., p. 85.
51. Compte rendu de la réunion du Comité de régie, Québec, ministère des Affaires sociales, 20 avril 1976.

pourront être visitées occasionnellement par les fonctionnaires des Affaires sociales. Rappelons enfin que le Ministère entend se décharger des prématernelles, ce qui vient s'ajouter à son approbation de la recommandation du comité conjoint à l'effet que la garde parascolaire n'est pas de sa compétence[52].

Tableau 8

Évolution du nombre de garderies et de places en garderie avec permis entre 1976 et 1980

	Nombre de garderies	Nombre de places
mars 1976	220*	9 596
mars 1977	258	11 030
mars 1978	304	13 271
mars 1979	346	15 379
mars 1980	381	17 483

* Chiffre approximatif à peu d'unités près.

(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

2. Changement de gouvernement et attente d'une nouvelle politique (1976-1978)

2.1 Denis Lazure, nouveau ministre des Affaires sociales

Le 15 novembre 1976, le Parti québécois remporte les élections provinciales, et le docteur Denis Lazure devient, le 29 du même mois, le nouveau ministre des Affaires sociales. Mais rien ne change au niveau du personnel administratif en regard des services de garde. A cette époque, le Service des garderies comprend neuf personnes.

52. Politique en matière de services de garde (Dossier), op. cit.; Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1976-77, op. cit., p. 69.

Dans le milieu des garderies sans but lucratif, les espoirs sont grands puisque, depuis 1972, le Parti québécois défend la cause des garderies. À plusieurs reprises, certains de ses membres ont même critiqué le plan Bacon. En outre, le programme du parti à propos des garderies est connu. Au moment des élections, il se lit exactement comme suit :

> Mettre sur pied un réseau public de garderies et de centres de jour gratuits, axés sur le développement de l'enfant en fonction de ses propres besoins et animés par des auxiliaires familiaux professionnels ; le développement du réseau peut être confié aux municipalités ou aux parents et est assujetti à des normes minimales fixées par l'État ; dans tous les cas, l'administration courante des garderies est confiée aux usagers et au personnel ; le réseau est accessible à tous sans discrimination ; il peut recevoir des enfants de tout groupe d'âge et il est pourvu d'un service de transport adéquat[53].

Face à la nouvelle conjoncture gouvernementale, les propositions de révision de la politique des garderies ne tardent pas à sortir des différents services du ministère des Affaires sociales[54]. La subvention directe de fonctionnement aux garderies sans but lucratif est dans tous les rapports, ainsi que l'augmentation des subventions d'aménagement et d'équipement. De nouvelles orientations se font jour concernant les enfants handicapés, la garde en milieu familial, etc. Et une nouvelle étape est franchie au Service des garderies, qui souhaiterait que les subventions directes aux garderies sans but lucratif ne soient octroyées que lorsque le conseil d'administration est composé majoritairement de parents usagers - pour empêcher la formation de clans juridiques, où trois personnes, souvent apparentées, fondent une corporation sans but lucratif, cooptent les membres, n'impliquent pas les parents et fonctionnent quasi lucrativement, tout en bénéficiant des subventions de l'État[55].

---

53. Parti québécois, Le programme, l'action politique, les statuts et règlements, Ville St-Laurent, janvier 1975, p. 20.
54. Par exemple : Propositions concernant la politique en matière de services de garde, Québec, ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, janvier 1977 ; Paul Angers, Proposition pour une révision de la politique des garderies (Document de travail), Québec, ministère des Affaires sociales, Service des garderies, 13 janvier 1977.
55. Paul Angers, Proposition pour une révision de la politique des garderies (Document de travail), op. cit., p. 1 ; Entretien avec Paul Angers.

Le mémoire du 14 avril 1977 présenté au Conseil exécutif par Denis Lazure propose en définitive une formule mixte de financement, comprenant une subvention directe de fonctionnement aux garderies sans but lucratif et le maintien de l'aide financière aux parents dans toutes les garderies, avec une modification de l'échelle de façon à augmenter le niveau d'aide aux familles. À cette proposition s'ajoutent une aide supplémentaire pour la garde d'enfants handicapés, une augmentation des subventions d'aménagement et d'équipement, une subvention de démarrage en milieu défavorisé, la mise à la disposition des garderies d'espaces publics et parapublics gratuitement ou à des taux préférentiels, la réduction du rapport éducateur/enfants[56].

Sans aucun doute, il s'agit là de l'expression d'une nouvelle politique en matière de garderies au Québec. Pour développer le réseau, en plus de toute une série de mesures d'accompagnement, le ministre envisage d'appuyer directement l'un des deux types statutaires de garderie. Plus exactement, il faudrait dire appuyer "directement et continûment" les garderies sans but lucratif, car celles-ci, par les subventions au démarrage, sont déjà aidées directement. Le Conseil du Trésor, présidé par Jacques Parizeau, ne s'y trompe d'ailleurs pas. Lors de sa séance du 3 mai 1977, il rejette la proposition de subvention de 500 $ par année par place autorisée au permis des garderies sans but lucratif, car pareille disposition équivaudrait à jeter les bases d'un... réseau public de garderies au Québec, et il y aurait peut-être lieu d'en apprécier d'abord l'impact budgétaire éventuel. Il propose plutôt une hausse de l'aide financière aux familles, des prêts et/ou des subventions de fonctionnement durant la phase de démarrage, la création d'un fonds de dépannage pour pallier les fluctuations des revenus des garderies au cours de l'année[57]. Ces recommandations, approuvées le 5 mai 1977 par le Comité ministériel permanent du Développement social (Pierre Marois, Jacques Couture, Denis Lazure, Marc-André Bédard, Marcel Léger), seront finalement reprises par le ministre Lazure dans un mémoire qui sera sanctionné le 26 mai 1977 par le Conseil des ministres[58] ; mais, dans le même temps, le ministre proposera la création d'un

---

56. Mémoire de Denis Lazure au Conseil exécutif, Québec, ministère des Affaires sociales, 14 avril 1977.
57. Mémoire du Secrétariat du Conseil au Conseil du Trésor, Québec, Conseil du Trésor, 3 mai 1977.
58. Décision n° 77-181 du Conseil des ministres, Québec, Conseil exécutif, 26 mai 1977.

comité interministériel en vue de définir une politique d'ensemble pour organiser un réseau de services de garde mieux adapté aux besoins de la population[59].

La formation du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance est annoncée officiellement le 30 mai 1977. Regroupant des représentants du Conseil du statut de la femme et des ministères de l'Éducation et des Affaires sociales, il sera composé, notamment au niveau de ce dernier ministère, de Paul Angers, Nicole Malo-Ouimet et Claude Garcia, co-président et "père" du plan Bacon à la Direction de la planification[60]. Son mandat sera en particulier de formuler des recommandations au Conseil des ministres sur un modèle de distribution des services d'accueil aux enfants de 0 à 6 ans, sur un rythme de développement des ressources, sur les coûts et les modalités de financement et sur les responsabilités gouvernementales dans ce domaine[61].

2.2 Le temps des attentes : 1977-1978

Pour améliorer le programme des garderies en attendant les recommandations du Comité interministériel et l'annonce de la nouvelle politique, un certain nombre de modifications entrent donc en vigueur, à compter du 6 juin 1977[62]. L'aide financière est portée de 6 $ à 8 $ par jour par enfant au maximum, et l'échelle est élargie en vue d'augmenter la population admissible. Dorénavant, une famille de deux adultes et deux enfants, où les deux conjoints sont rémunérés au salaire minimum (12 000 $) et dont un enfant va en garderie, recevra une aide de 4 $ par jour alors qu'elle n'était admissible à aucun subside auparavant. Par contre, le supplément de 0,50 $ par jour par enfant de moins de deux ans est aboli, et la contribution parentale obligatoire de 1 $ par jour par famille est maintenue. Quant aux subventions d'aménagement et d'équipement, elles passent respectivement de 3 000 $ à 4 600 $ et de 5 000 $ à 7 400 $; ces maximums seront proportionnels à la taille de la garderie jusqu'à concurrence de 60 places. Les garderies qui accueillent

---

59. "Modifications à la politique d'aide aux garderies" (Communiqué de presse), Québec, ministère des Affaires sociales, 30 mai 1977.
60. Entretien avec Paul Angers.
61. Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance, Dossier consultation, Québec, ministère des Affaires sociales, 12 octobre 1977.
62. "Modifications à la politique d'aide aux garderies" (Communiqué de presse), op. cit. ; Décision n° 77-181, op. cit.

des enfants handicapés (pas plus de 25% de leur capacité cependant) recevront des subventions directes spéciales annuelles, et pourront bénéficier de subventions supplémentaires d'aménagement et d'équipement. Le Ministère annonce également des subventions de démarrage de 6 000 $ pour les garderies sans but lucratif qui ouvrent leurs portes dans des milieux défavorisés. Enfin, il se propose de garantir des emprunts d'un maximum de 6 000 $ aux garderies sans but lucratif accueillant plus de 25% d'enfants bénéficiaires des programmes d'aide.

Ces mesures transitoires s'accompagnent d'un budget en nette progression, qui s'élève à 8 400 000 $ pour l'année financière 1977-78[63]. Cette hausse de 75% par rapport à l'année précédente résulte surtout de l'augmentation prévisible des déboursés de l'aide financière, vu que les modalités d'admissibilité ont été considérablement élargies. Le budget sera effectivement dépensé à hauteur de 7 200 000 $ au 31 mars 1978. Et ce seront les déboursés pour l'aide financière aux familles qui auront augmenté dans une très forte proportion, rejoignant, avec quelque 6 800 000 $, 5 839 enfants en mars 1978 (soit 108% de hausse sur le mois de mars 1977). Les subventions d'aménagement et d'équipement remonteront pour leur part à 530 000 $, touchant 75 garderies, tandis que 9 garderies en milieu défavorisé se partageront un peu plus de 23 000 $ de subvention de démarrage. Par contre, seulement 2 garderies (notamment la garderie Papillon à Montréal) recevront de l'aide (18 000 $) pour les enfants handicapés qu'elles auront accueillis[64]. Un détail enfin revêt une certaine importance : le ministère des Affaires sociales informe les garderies qu'à partir du 7 juillet 1977, aucun endossement des parents ne sera plus requis sur les notes de crédit expédiées aux garderies et établies au nom de celles-ci[65].

---

63. Les garderies : 4000 nouvelles places depuis 1977 (Communiqué de presse), Québec, ministère des Affaires sociales, 20 septembre 1978.
64. Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1979-80, op. cit., p. 87.
65. Avis aux garderies, Québec, ministère des Affaires sociales, s.d. ; "Les garderies : programme d'aide financière 1977", Québec, ministère des Affaires sociales (dépliant).

Tableau 9

Évolution du programme d'aide financière aux familles dont les enfants fréquentent les services de garde en garderie entre 1974 et 1980

	Montant maximal de l'aide par jour par enfant (en dollars)	Fourchette des revenus familiaux nets* correspondant à une décroissance de l'aide (en dollars)	Nombre d'enfants subventionnés (en fin d'année financière)	Coût du programme (en millions de dollars)
1974-75 (1er juillet 74)	5	5 200 - 10 400	1 656	1,12
1974-75 (1er avril 75)	5**	5 800 - 13 200	2 050***	2,67
1976-77 (27 septembre 76)	6**	5 800 - 14 680	2 808	3,43
1977-78 (6 juin 77)	8	7 000 - 23 000	5 839	6,80
1978-79 (1er octobre 78)	9	7 000 - 25 000	6 305	9,97
1979-80 1er septembre 79	9	7 900 - 25 900	8 932	12,71

* Famille biparentale avec deux enfants en garderie

** Ajouter 0,50 $ par enfant de moins de deux ans

*** Chiffre approximatif

(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

Les modifications apportées à la politique d'aide financière en 1977 ne suscitent pas de gros débats au sein du mouvement des garderies qui est en train de se réorganiser. Le Regroupement garderie Québec, qui regroupe 14 garderies à but non lucratif de la ville de Québec, dénonce cependant dans une conférence de presse "le cadeau empoisonné" du gouvernement péquiste parce qu'il n'accorde pas de subventions directes aux garderies.

> Ces dernières ne pourront profiter de l'accroissement de l'aide qu'en augmentant leurs tarifs quotidiens à 9 $: soit le montant maximum de la subvention de 8 $, plus la contribution des parents de 1 $ pour chacun des enfants (sic)[66].

Quant à SOS garderies, il concentre ses activités autour des problèmes de logement. Il faut savoir en effet que toutes les garderies ont connu, à un moment ou l'autre, des problèmes à ce niveau. Cependant, pour celles qui ont aménagé dans des écoles désaffectées de la région de Montréal, ce problème prend une dimension particulière. En effet, les parents et le personnel de ces garderies ont dû investir beaucoup de leur temps pour réorganiser les locaux scolaires et les transformer en garderies. Ils acceptent donc mal les hausses successives de loyer et ils réclament une politique de logement. En mars 1977, SOS garderies manifeste à une réunion de la Commission des écoles catholiques de Montréal (CECM) dans le but de réclamer :

- que les locaux désaffectés dans les écoles servent prioritairement à des garderies ;
- que ces locaux soient gratuits ;
- que les garderies ne subissent aucune ingérence de l'État[67].

On leur répond qu'il n'est pas question de gratuité, mais qu'il peut y avoir une location préférentielle. Insatisfait, SOS garderies déclare alors qu'à la fin du bail, il occupera les locaux et fera la grève des loyers. C'est ainsi qu'à partir de l'été 1977, deux garderies, Saint-Louis et Soleil du Quartier, sont en grève de loyer pour une période de dix-huit mois. Les demandes de SOS garderies débordent le strict problème des locaux. On veut une politique de logement, l'amélioration des normes et l'accessibilité du service en termes de places et de budgets.

---

66. Regroupement garderie Québec, Conférence de presse, Québec, 16 juin 1977, p. 2.
67. SOS garderies, Non au projet de la CECM ! Luttons pour un réseau universel de garderies ! Montréal, 1977, p. 6.

Pendant que se déroule la lutte de SOS garderies pour les locaux, d'autres garderies s'organisent à Montréal de façon indépendante. Plusieurs garderies se dissocient de SOS garderies parce qu'elles ne sont pas d'accord avec la plate-forme politique, le leadership et la base d'adhésion à titre individuel[68]. Les garderies Saint-Michel, Lafontaine, Sol, Petits Travailleurs, Cailloux La Pierre se retirent du Comité de lutte pour les locaux et travaillent à la fondation du Regroupement des garderies du Montréal métropolitain (RGMM). Dans les autres régions du Québec, il y a aussi des regroupements qui se forment.

Au mois de février 1977, le Regroupement des garderies de la région 6C rencontre le ministre des Affaires sociales, Denis Lazure, et lui présente un document qui démontre à quel point, dans le domaine des garderies, le Québec est en retard sur les autres provinces. On lui demande aussi une politique globale de la petite enfance et on lui signifie que les normes sont inadéquates. Le mois suivant, le ministre Lazure et la ministre des Consommateurs, Coopératives et Institutions financières, Lise Payette, convoquent les représentants du milieu des garderies à une rencontre. On veut connaître leur opinion sur les politiques en matière de garderies, les difficultés rencontrées ainsi que les solutions envisagées. Denis Lazure informe aussi les personnes présentes à la réunion que si elles veulent se regrouper, elles pourront obtenir des subventions. Pendant six mois, les représentants des regroupements des différentes régions du Québec se rencontrent pour effectuer un travail de déblayage, identifier les problèmes, formuler des propositions et définir les structures de fonctionnement d'un futur regroupement provincial.

Au mois d'octobre 1977, à Longueuil, toutes les garderies sans but lucratif du Québec sont convoquées en congrès pour mettre sur pied les bases du regroupement provincial. Un exécutif provisoire représentant un délégué par région est créé. Il a pour mandat d'établir une constitution et des règlements. Le Regroupement provisoire des garderies commence à fonctionner et les délégués des différentes régions se rencontrent à tous les mois. Différents comités sont formés : sur les statuts et règlements, l'action et la stratégie. On entreprend aussi un processus de consultation auprès des garderies membres et finalement, en mai 1978, le

---

68. Entrevue avec Hélène Allaire, ex-présidente du RGQ.

Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec (RGQ) tient son congrès de fondation[69].

Toutefois, les garderies ne s'entendent pas toutes quant à la structure à donner à l'organisation provinciale et dès le début, deux tendances s'opposent. D'une part, le Regroupement des garderies de la région 6C et l'Association des garderies de la région 04 (région de Trois-Rivières) qui désirent que les regroupements régionaux de garderies deviennent un palier du Regroupement provincial avec un délégué par région, et, d'autre part, le RGMM (entre autres) qui propose que chaque garderie adhère individuellement au RGQ. Lors du congrès de fondation, en octobre 1978, la première proposition est adoptée. Elle sera cependant remise en question quelques mois plus tard et en avril 1979, le Regroupement des garderies de la région 6C ainsi que l'Association des garderies de la région 04 se retireront du RGQ[70].

Pour sa part, le Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance, qui a commencé ses travaux au début de juillet 1977, n'est pas prêt à remettre son rapport dans les échéances fixées (automne 1977)[71]. Le Comité annonce par ailleurs une série de consultations auprès des organismes intéressés, la discussion devant se centrer autour de deux thèmes principaux : le modèle de distribution des services et les responsabilités gouvernementales[72]. C'est ainsi qu'en octobre 1977, une rencontre a lieu à l'hôpital Sainte-Justine de Montréal. Le Comité interministériel y fait part de son mandat et des principes qui guident sa réflexion. Cependant, pour certaines personnes qui assistent à cette réunion, il ne s'agit pas véritablement d'une consultation puisqu'elles n'ont pas reçu les documents à l'avance et n'ont pas pu se préparer. Elles reçoivent donc de l'information, sans plus[73]. Et, deux semaines plus tard, au congrès du Regroupement provincial des

---

69. Regroupement des garderies du Québec inc., Qu'est-ce que le RGQ ?, Montréal, 1981, 21 p.
70. Notons cependant que le Regroupement des garderies de la région 6C était au départ le seul regroupement incorporé qui pouvait aller chercher les subventions du gouvernement provincial.
71. Les priorités du ministère des Affaires sociales pour l'année 1978-79, Québec, ministère des Affaires sociales, 14 septembre 1977.
72. Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance, Dossier de consultation, op. cit.
73. Entrevue avec Claudette Pitre-Robin du Regroupement des garderies de la région 6C.

services de garde on informe les représentants de garderies des projets du Comité interministériel, et à l'atelier sur le financement on critique les propositions du Comité sur la question[74].

Tout semble bloqué, au ministère des Affaires sociales, pendant que se poursuivent les activités du Comité interministériel. Un travail se fait quand même parallèlement : un autre comité, formé de gens du Service des garderies et d'autres services du Ministère, met au point un projet de nouvelles normes pour les garderies. En décembre 1977, on en est par exemple au document de travail n° 4. Mais là aussi, on attend le rapport du Comité interministériel pour entreprendre une consultation conjointe[75]. Par ailleurs, le Service des garderies finalise la monture de son second guide, sur l'administration et le statut juridique des garderies[76]. Enfin, un remaniement administratif, qui n'est pas sans provoquer des remous parmi les fonctionnaires, se déroule à cette époque alors que le ministère des Affaires sociales adopte un nouvel organigramme[77].

---

74. Regroupement provincial des services de garde, Congrès du regroupement provincial des services de garde, Longueuil, 29-30 octobre 1977, 14 p.
75. Rapport de la réunion sur les changements de structure à l'intérieur de la Direction de la programmation, Québec, ministère des Affaires sociales, 22 mars 1978.
76. Votre garderie, une corporation sans but lucratif, Québec, ministère des Affaires sociales, novembre 1977.
77. Le Service des garderies, dont les professionnels penchent pour la création d'une Direction des services à l'enfance, se voit rattaché à compter de septembre 1977 à la Direction des services communautaires sous l'autorité de Henri-Paul Chaput, au sein toujours de la Direction générale de la programmation. Cette dernière direction se scindera ensuite, et Luc Malo deviendra le nouveau sous-ministre adjoint (ou directeur général) à la Direction générale des programmes de services sociaux à l'automne 1978 ; tandis que, dès février 1978, Jean-Claude Deschênes aura remplacé Jacques Brunet comme sous-ministre auprès de Denis Lazure. Ces changements prendront un caractère permanent lorsque le Conseil du Trésor approuvera le 16 octobre 1978 le nouvel organigramme du ministère des Affaires sociales. Paul Angers sera alors confirmé dans ses fonctions à la tête du Service des garderies.

    Voir à ce sujet :
    Note des professionnels du Service des garderies, Québec, ministère des Affaires sociales, 3 juillet 1978.
    Note de Jean-Claude Deschênes à Paul Angers, Québec, ministère des Affaires sociales, 27 octobre 1978.

2.3 Le rapport du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance (février 1978)

Le rapport du Comité interministériel est finalement transmis aux ministères impliqués le 1er mars 1978. Parmi les services d'accueil à la petite enfance, le Comité n'aura finalement retenu pour remplir son mandat que les services de garde de jour qui répondent à un besoin social de la famille, les services satisfaisant d'abord les besoins éducatifs de l'enfant âgé de moins de cinq ans, enfin les services de garde pour enfants scolarisés. D'où le réseau prévu par le Comité :

- d'une part, la garderie de jour et la garde en milieu familial (mini-garderie, famille de garde, garde à domicile) ;
- d'autre part, les prématernelles ;
- enfin, la garde para-scolaire.

Considérant qu'au Québec la fonction de garde est et restera encore longtemps la responsabilité première des parents, le Comité se sera préoccupé de maintenir cette orientation. L'État se voit attribuer un rôle de soutien, d'animation et de redistribution des ressources, qui n'en fait pas un maître d'oeuvre. Le Comité formule en effet une nouvelle politique d'assistance financière aux parents dans leur fonction de garde, et il définit un système de distribution et de financement des services qui implique directement les parents, en étant le plus près possible de leurs besoins. Il donne par ailleurs le choix entre deux modèles pour coordonner davantage les services offerts par les réseaux du ministère de l'Éducation et du ministère des Affaires sociales :

- un modèle intégré confiant au ministère de l'Éducation et à son réseau de commissions scolaires la responsabilité des services d'éducation et de garde ;
- un modèle révisé par fonction qui maintient le partage actuel des responsabilités entre les deux ministères et qui confie ainsi les services de garde aux municipalités et au ministère des Affaires sociales.

La balle retombe alors dans le camp du gouvernement, qui doit désormais arrêter ses orientations en matière de services de garde. Le 13 mai 1978, le ministre Lazure, dans un mémoire au Comité ministériel permanent du Développement social, propose que soit enclenchée au préalable une consultation de la population sur le rapoort du Comité interministériel. Au cas où cette consultation n'aurait pas lieu, le ministre opte pour les recommandations du

rapport. En ce qui a trait aux structures administratives, il donne la préférence à l'insertion du système de garde dans le projet de décentralisation du gouvernement. Et si ce projet n'était pas mis en application, il propose au contraire que les services de garde soient confiés au réseau scolaire[78]. Le Comité des priorités n'apparaît cependant pas prêt à suivre toutes les hypothèses et recommandations du Comité interministériel, et repense à son tour la problématique[79]. Mais le mémoire qu'il adresse au Conseil des ministres le 31 mai 1978 par l'entremise de Pierre Marois, ministre d'État au Développement social, est lui-même contesté en partie par le Conseil du Trésor[80]. Ce qui débouche, au Conseil des ministres du 28 juin, sur un certain nombre de décisions quant à la nouvelle politique des services de garde à l'enfance[81] ; mais, assez rapidement il appert que plusieurs questions sont demeurées en suspens, concernant la dimension financière de la politique, notamment l'aide directe aux garderies, et la responsabilité administrative du dossier[82]. C'est pourquoi le 6 septembre 1978, le Conseil des ministres confiera au ministre d'État au Développement social et président du Comité ministériel permanent du Développement social le mandat de régler la dimension administrative et financière de la politique des services de garde à la petite enfance, en collaboration avec le Conseil du Trésor, ainsi que la question de la responsabilité de la mise en oeuvre de cette politique, et de prendre les mesures nécessaires pour soumettre au Conseil avant la fin de septembre 1978 une proposition finale de politique en matière de services de garde[83].

---

78. Mémoire de Denis Lazure au Comité ministériel permanent du Développement social, Québec, ministère des Affaires sociales, 13 mai 1978.
79. Mémoire du Comité des priorités au Conseil des ministres, Québec, Conseil exécutif, 31 mai 1978.
80. Lettre de Jean-Claude Lebel à Louis Bernard, Québec, Conseil du Trésor, 28 juin 1978.
81. Décision n° 78-217 du Conseil des ministres, Québec, Conseil exécutif, 28 juin 1978.
82. Mémoire de Pierre Marois au Conseil des ministres, Québec, Conseil exécutif, 27 septembre 1978, p. 1.
83. Décision n° 78-270 du Conseil des ministres, Québec, Conseil exécutif, 6 septembre 1978.

2.4 Les pressions du réseau montent

Entre-temps, les problèmes continuent à se manifester dans le réseau qui, au 31 mars 1978, se compose de 304 garderies pour 13 271 places. Celles-ci se répartissent de la façon suivante : 211 établissements (79%) et 9795 places (74%) pour les garderies sans but lucratif, et plus que 93 établissements (31%) et 3 476 places (26%) pour les garderies à but lucratif, comme le démontrent les tableaux 10 et 11 [84].

Tableau 10

Évolution du nombre de garderies avec permis selon leur statut juridique entre 1974 et 1980

	Garderies à but lucratif		Garderies sans but lucratif		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
1974-75 (octobre 74)	...	50	...	50	...
1975-76 (mars 76)	109*	50	111	50	220*
1976-77 (mars 77)	105	41	153	59	258
1977-78 (mars 78)	93	31	211	69	304
1978-79 (mars 79)	90	26	256	74	346
1979-80 (mars 80)	85	22	296	78	381

* Chiffres approximatifs à peu d'unités près

84. Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1979-80, op. cit., p. 85.

Tableau 11

Évolution du nombre de places en garderies avec permis selon leur statut juridique entre 1974 et 1980

	Garderies à but lucratif		Garderies sans but lucratif		Total
	Nombre	%	Nombre	%	
1974-75 (octobre 74)	...	...	...	...	...
1975-76 (mars 76)	4 463	47	5 133	53	9 596
1976-77 (mars 77)	4 004	36	7 026	64	11 030
1977-78 (mars 78)	3 476	26	9 795	74	13 271
1978-79 (mars 79)	3 485	23	11 894	77	15 379
1979-80 (mars 80)	3 323	19	14 160	81	17 483

(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

Tout d'abord, la grève des loyers menée par des garderies membres de SOS garderies se durcit, devenant difficile à tenir pour les personnes impliquées. Il y a un procès et un jugement de culpabilité est rendu à l'endroit de la garderie Soleil du Quartier qui se voit même expulsée de ses locaux par les policiers au mois d'août 1978. Pour Paul Angers, qui rencontre à plusieurs reprises le groupe SOS garderies, il apparaît indispensable qu'une subvention de fonctionnement soit versée aux garderies, selon les modalités qu'il a proposées au moment de la révision de la politique au début de 1977. Cette position lui semble beaucoup plus facile à défendre que celle qui consisterait à obliger tous les organismes parapublics à fournir gratuitement des locaux aux garderies. Car même si une telle pratique était acquise, dit-il, il n'en resterait pas moins une certaine injustice à l'endroit de la grande majorité des organismes qui doivent se loger dans des locaux privés pour lesquels un loyer est toujours exigé[85]. Mais pour SOS garderies, la lutte pour le financement des locaux s'inscrit dans une stratégie à long terme. En effet, par le financement des locaux, SOS garderies vise la consolidation du réseau des garderies[86]. En définitive, personne ne pourra nier que la lutte pour les locaux a réussi à sensibiliser la population et le gouvernement au problème du logement, et les pressions multiples exercées par SOS garderies à ce niveau sont en partie responsables de l'élaboration d'une politique de logement pour les garderies aujourd'hui[87].

Par ailleurs, les garderies à but lucratif revendiquent de nouveau de leur côté. En février 1978, un jugement (rendu dans l'affaire Charles Bentley Nursing Home - un centre d'accueil pour personnes âgées) remet en question l'orientation générale poursuivie par le ministère des Affaires sociales de n'autoriser que le développement de ressources sans but lucratif - car il s'agit d'une simple politique ministérielle, et rien dans la loi ne permet de refuser d'émettre un permis pour un établissement privé à but lucratif. On parle d'ailleurs à cette époque d'une association, appuyée par Power Corporation qui finance, entre autres, La Presse, qui chercherait à s'incorporer au niveau fédéral pour défendre les intérêts privés

---

85. Note de Paul Angers à Laetitia Bélanger, Québec, ministère des Affaires sociales, 19 juin 1978.
86. Entrevue avec Camille Huot de SOS garderies.
87. Rappelons que le conflit des locaux reprend en 1980 alors que 13 garderies de la région de Montréal font la grève des loyers. Ce conflit ne se règlera d'ailleurs qu'en 1983.

(lucratifs) face au ministère des Affaires sociales[88]. Ainsi, c'est toute la politique de non-développement des garderies à but lucratif observée depuis 1974 qui se trouve alors remise en question[89].

Cette situation n'empêche toutefois pas le Service des garderies d'entreprendre, à partir de juin 1978, une consultation auprès des garderies et des municipalités sur le projet de nouvelles normes de garderie, qui reprend la politique de 1974 tout en allant encore plus loin (cette consultation a finalement lieu, car le rapport du Comité interministériel n'est toujours pas rendu public, et parce que la soumission à la population semble oubliée)[90]. La définition de la garderie de jour est la même que celle introduite dans le rapport du Comité interministériel : c'est un établissement qui reçoit, sur une base régulière, pendant une partie de la journée excédant quatre heures, dix enfants ou plus, à qui il offre des services de garde et un programme d'activités favorisant leur développement physique, intellectuel et social. Mais le projet indique que toute nouvelle garderie devrait avoir un statut juridique indépendant, de type coopératif ou corporatif sans but lucratif. Cela signifie donc que, en plus des garderies à but lucratif, seraient désormais interdites de développement les garderies qui sont des branches d'organismes sans but lucratif à vocations multiples (centres religieux, éducatifs, culturels, hospitaliers, etc.). Ce qui représenterait une rupture quasi inéluctable par rapport aux types statutaires de garderies qui ont constitué en bonne partie la "préhistoire" des services de garde au Québec. Cette disposition est d'ailleurs sous-tendue par l'orientation vers ce nouveau modèle d'offre de services en garderie de jour, qu'on repère à la définition suggérée quant à la composition des conseils d'administration des garderies-corporations sans but lucratif. Ceux-ci devraient en effet être formés : majoritairement de parents, à raison d'un seul membre par famille, dont les enfants fréquentent la garderie de façon assidue ; d'au moins un représentant du personnel de garde et d'au moins un représentant de la communauté locale ou du milieu d'implantation de la garderie. Autrement dit, il s'agit presque d'amener la garderie incorporée sans but lucratif au fonctionnement coopératif parental (dominé, lui, totalement par les usagers). Sur un autre registre,

---

88. Rapport de la réunion sur les changements de structure..., op. cit.
89. Développement des garderies à but lucratif, Québec, ministère des Affaires sociales, Service des garderies, 31 août 1978.
90. Note de Paul Angers à André Roy, Québec, ministère des Affaires sociales, 9 novembre 1978.

il est à remarquer que le projet de nouvelles normes prévoit un espace minimum requis de 2,25 m^2 par enfant à l'intérieur des garderies déjà existantes et de 2,75 m^2 pour les nouvelles garderies ; un ratio personnel/enfants de 1/7 pour les enfants de moins de 2 ans et de 1/10 pour les enfants de 2 à 10 ans[91].

3. Ébauche de la nouvelle politique des services de garde (automne 1978)

3.1 Une politique innovatrice issue du cabinet Marois

Le mémoire de Pierre Marois au Conseil des ministres est prêt le 27 septembre 1978[92]. Ce rapport relève, dans son bilan de la situation, les difficultés financières des garderies, surtout sans but lucratif, qui n'ont plus droit après la première année à des subventions autres que l'aide aux parents. Or, la proportion des parents qui font garder leurs enfants en garderie et qui reçoivent cette aide financière est alors de 43%, et celle-ci se monte dans la pratique en moyenne à 6,50 $ par jour, tandis que les coûts réels de fonctionnement d'une garderie dépasse les 10 $ par jour par enfant. D'autre part, ce rapport précise que la répartition géographique des garderies est très inégale, et qu'est privilégiée la garderie à but non lucratif où les usagers participent aux prises de décision. Par ailleurs, il met une emphase certaine sur le fait que l'infrastructure administrative – notamment le Service des garderies – est insuffisante pour faire face aux besoins et assurer un développement plus harmonieux et diversifié des modes de garde.

Pierre Marois propose en conséquence, pour cette période de transition avant la mise en place des gouvernements régionaux, la création d'une commission autonome des services de garde à la petite enfance, appuyée sur des commissions administratives régionales rassemblant des représentants des diverses instances impliquées, sachant que le ministre des Affaires sociales veut se retirer de sa responsabilité du dossier des services de garde, et que l'on n'en veut pas au ministère de l'Éducation. Cette commission répondrait aux considérations suivantes :

---

91. Projet de normes pour [illegible]deries, (Document de travail), Québec, ministère des Affaires soci[illegible] 1978.
92. Mémoire de Pierre Marois au [illegible]il des ministres, op. cit.

- assurer le support administratif et financier suffisant aux services de garde ;
- permettre la souplesse nécessaire pour une adaptation adéquate aux conditions du milieu et favoriser la collaboration des intervenants concernés ;
- être en accord avec la stratégie de décentralisation du gouvernement ;
- demeurer une structure légère ;
- éviter de favoriser la création progressive d'un réseau public qui reviendrait à la charge de l'État, comme celui des Affaires sociales ou de l'Éducation.

Cependant, il serait nécessaire de légiférer pour qu'une telle commission voit le jour, donc il faudrait prévoir de nouveaux délais dans le dossier. Quant au soutien financier des services de garde, le ministre d'État au Développement social en vient à proposer une formule mixte, qui consisterait à augmenter les barèmes d'aide aux parents et à accorder une subvention directe au fonds de roulement, calculée en fonction du nombre de parents aidés ou du volume d'aide accordée. Ainsi on continuerait de reconnaître le principe que les parents doivent contribuer financièrement au coût des services de garde et ce, dans la mesure de leurs moyens financiers. En second lieu, la subvention directe permettrait aux garderies (sans but lucratif) de faire face à leurs besoins financiers, en particulier de hausser les salaires qui n'ont pas sensiblement augmenté depuis quelques années. Ce ne serait toutefois pas une mesure universelle, qui aiderait indirectement les familles riches ; elle profiterait davantage aux garderies des milieux défavorisés. Enfin, Pierre Marois envisage un budget supplémentaire pour diversifier les modes de garde, à savoir amorcer le développement de la garde post-scolaire et mener d'autres expériences concrètes de diversification.

Toutes ces recommandations, du cru du cabinet Marois, sont entérinées lors du Conseil des ministres du 4 octobre 1978[93]. Le Québec se voit donc enfin doté d'une nouvelle politique des services de garde à la petite enfance, dont les principes essentiels sont les suivants :

---

93. Décision n° 78-306 du Conseil des ministres, Québec, Conseil exécutif, 4 octobre 1978.

- les parents ont le choix du mode de garde qui convient le mieux à leurs besoins et leurs aspirations ;
- le système de garde est financé conjointement par les parents, selon leurs revenus, et par l'État ;
- la diversification des modes de garde incluant notamment l'organisation de mini-garderies, de garderies familiales et de garde para-scolaire ;
- la diversification des initiatives visant à mettre sur pied des garderies et la sensibilisation à cette fin des municipalités, des commissions scolaires, des CLSC, etc. ;
- une plus juste répartition géographique des ressources dans le développement des services de garde et l'incitation si besoin des initiatives pour mettre sur pied des services de garderie ;
- le développement privilégié des corporations à but non lucratif et des modes de participation des usagers.

La nouvelle politique se traduit tout d'abord dans les faits par une augmentation du budget qui se monte finalement, pour 1978-79, à 13 500 000 $[94]. L'aide financière maximum aux familles est portée, rétroactivement à compter du 1er octobre 1978, à 9 $ par jour par enfant, tandis que la toute nouvelle aide directe au fonds de roulement des garderies sans but lucratif où participent les usagers prend la forme d'un 15% du montant de l'aide accordée aux parents. Cette fameuse subvention sera calculée à partir du 1er décembre 1978, son versement se fera en même temps que l'émission régulière de l'aide financière. Par ailleurs, une subvention spéciale d'amélioration des locaux et de renouvellement de l'équipement, de l'ordre de 40 $ au maximum par place autorisée au permis, sera octroyée à compter du 1er avril 1979, pour toutes les garderies sans but lucratif ayant atteint trois années d'existence. Enfin, un budget de 400 000 $, devant tenir compte des besoins selon les régions et les milieux, est prévu pour la diversification des modes de garde[95]. Notamment, 140 000 $ pour la garde para-scolaire sont mis à la disposition du ministère de l'Éducation et des commissions scolaires à partir de novembre 1978[96].

---

94. Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1978-79, Québec, Éditeur officiel du Québec, p. 58.
95. "La garde des jeunes enfants : une nouvelle politique" (Communiqué de presse), Québec, Embargo, 6 octobre 1978 ; Note du Service des garderies aux présidents des conseils d'administration et aux directeurs des garderies, Québec, ministère des Affaires sociales, 31 octobre 1978.
96. Guide de la garde para-scolaire : Expérimentation 1979-80, Québec, ministère de l'Éducation, 28 décembre 1978, p. 2.

Plusieurs conséquences découlent de la nouvelle politique. En premier lieu, le règlement du litige entre la Commission des écoles catholiques de Montréal et les garderies Saint-Louis et Soleil du Quartier. Le ministère des Affaires sociales fera parvenir à la CECM des chèques faits à l'ordre des garderies concernées, qui seront considérés comme une avance de la part du Ministère à ces garderies sur la subvention au fonds de roulement[97]. Ces chèques permettront de payer trois mois de loyer, avant que les garderies n'assument directement leurs dépenses grâce à la nouvelle subvention. En ce qui concerne les arrérages de loyer dus par les garderies à la CECM et les autres frais s'il y a lieu – à condition que le tout n'excède pas 15 000 $ –, il est convenu que la CECM ne les réclamera plus aux deux garderies en cause[98].

Selon SOS garderies, c'est à la suite de la lutte des locaux que le gouvernement accorde une subvention de 15% de fonds de roulement aux garderies. De leur analyse se dégagent les éléments suivants :

1. le gouvernement reconnaît que le financement des garderies est insuffisant ;
2. il crée un précédent en accordant une subvention directe à toutes les garderies contrôlées par les usagers, ce qui constitue un gain économique ;
3. il reconnaît l'imminence du besoin en matière de garderies qui se traduira par l'adoption de la Loi 77, ce qui constitue un gain politique[99].

Notons toutefois que le RGQ et le Regroupement des garderies de la région 6C ne sont pas d'accord avec cette interprétation qui attribue à SOS garderies la plus grande part dans l'évolution des politiques gouvernementales. Ils estiment avoir lutté eux aussi pour obtenir des subventions directes.

À partir du 1er décembre 1978, il se produira comme autre conséquence de la nouvelle politique un phénomène que les compilations statistiques ne permettent pas de rendre. Ce phénomène est relié au fait que la subvention directe aux

---

97. Lettre de Jean-Pierre Bélanger à Luc Larivée, Québec, Cabinet du ministre d'État au Développement social, 29 septembre 1978.
98. Mais tout ne sera pas terminé pour la garderie Soleil du Quartier. Elle réintègre ses locaux à l'automne 1978 une fois la grève terminée, mais elle reçoit peu de temps après un avis de non renouvellement de bail, parce que la Commission des écoles catholiques de Montréal a décidé de vendre l'édifice à une coopérative d'habitation !
99. Entrevue avec Camille Huot de SOS garderies.

garderies sans but lucratif n'est octroyée que lorsque les parents sont majoritaires au conseil d'administration dans le cas des corporations autonomes, mais non lorsqu'ils forment seulement un comité consultatif dans le cas de corporations à vocations multiples (communautés religieuses, associations de loisirs, etc.)[100]. En d'autres termes, une scission s'opérera au sein des garderies sans but lucratif, selon que leur conseil d'administration est composé ou non de parents d'une façon majoritaire ; il y aura une différenciation entre les corporations sans but lucratif qui penchent vers le lucratif et/ou qui ne veulent pas être contrôlées par les parents, et celles qui tendent vers le fonctionnement coopératif par vocation communautaire et/ou nécessité pécuniaire. Le groupe des garderies que l'on appellera "sans but lucratif non subventionnées" ne sera certes jamais très important, mais cela ne permet pas toutefois d'en balayer l'existence.

Il est à noter enfin que lors de la réunion du Conseil des ministres du 4 octobre 1978 adoptant la nouvelle politique, on accepte finalement de rendre public le rapport du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance, dont on peut dire qu'il apparaît passablement étranger à la nouvelle politique. Désormais, "ce rapport, d'après le ministre Lazure, permettra à tous ceux qui s'intéressent aux problèmes de la petite enfance, de réfléchir vraiment sur la question à partir des données que le comité a fournies"[101].

Dans un tel contexte, la sortie du Rapport du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance passe presque inaperçue. Les différents regroupements de garderies l'utiliseront effectivement comme document de référence dans leurs réunions internes, mais publiquement, ils s'attarderont surtout à commenter ce qu'ils dénomment la "politique Marois-Lazure"[102].

À remarquer également qu'à l'automne 1978, le Conseil du statut de la femme publie son célèbre manifeste Pour les Québécoises : égalité et indépendance, adopté peu avant (le 14 septembre 1978) la nouvelle politique des services de garde.

---

100. Note du Service des garderies aux présidents des conseils d'administration ..., op. cit.
101. Publication du Rapport du Comité sur les services de garde à la petite enfance" (Communiqué de presse), Québec, Embargo, 6 octobre 1978.
102. Entrevue avec Hélène Allaire, ex-présidente du RGQ.

Ce document dévoile l'ensemble de la politique du CSF sur la condition féminine au Québec. Sur la question des garderies, le CSF se dit d'accord avec l'essentiel des recommandations du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance. Contrairement à certains organismes qui demandent un réseau de garderies gratuites, le CSF rejette cette solution parce qu'elle favorise uniquement les familles qui recourent à ce type de services de garde. De plus, les parents qui optent pour la garde en milieu familial ne sont pas éligibles à une aide financière. Selon le CSF, comme pour le comité interministériel, la garde des enfants relève d'abord de la famille et le rôle de l'État en est un de support, celui-ci consistant à aider les parents sur le plan financier et au niveau de l'accessibilité des services[103].

3.2 Une politique cependant encore embryonnaire

Si pour SOS garderies, la nouvelle politique qui accorde une subvention directe à la garderie constitue, sous certains aspects, un gain économique, il en va tout autrement pour le RGQ. Cette politique n'est, aux dires du regroupement, que "poudre aux yeux" parce qu'aucune amélioration n'est apportée au statut des garderies et celles-ci demeurent tout aussi vulnérables financièrement. Ainsi, le gouvernement porte à 9 $ l'aide maximum accordée aux familles éligibles à la subvention, mais cela hausse du même coup le tarif des garderies pour 55% des enfants non subventionnés qui les fréquentent. De plus, le 15% accordé au fonds de roulement crée des disparités entre les garderies parce que celles qui desservent une clientèle défavorisée reçoivent de plus gros montants[104]. Quant à celles qui accueillent une population de petits salariés (revenu net supérieur à 14 000 $), elles ne bénéficient d'aucun argent supplémentaire pour améliorer le service et le salaire de leur personnel. Dans le premier numéro de son journal Les p'tits restent, le RGQ signale que le financement direct est encore la meilleure solution :

---

103. Conseil du statut de la femme, Pour les Québécoises : égalité et indépendance, Québec, Éditeur officiel, 1978, p. 177.
104. Entrevue avec Hélène Allaire, ex-présidente du RGQ.

> N'aurait-il pas été plus juste pédagogiquement pour les enfants, financièrement pour les parents et professionnellement pour les moniteurs, que le ministère des Affaires sociales accorde un financement direct aux garderies selon le nombre d'enfants inscrit au permis. Pourquoi le Ministre des Finances rejette-t-il cette demande aussi vieille que le plan Bacon[105] ?

Le RGQ critique aussi les principes qui sous-tendent la reconnaissance et le financement de la garde en milieu familial. Pour marquer son opposition à la nouvelle "politique Marois-Lazure", le RGQ organise, le 2 novembre 1978, une série de manifestations publiques à travers la province. Parallèlement à cela, le RGQ entreprend aussi deux études, la première sur le coût réel du placement d'un enfant en garderie qui l'amènera à présenter son "budget global" en mai 1979, et la deuxième sur les différents statuts possibles pour les garderies.

D'autre part, l'augmentation substantielle du budget et des dépenses, comportant pour la première fois une forme d'aide directe mais encore instable, à de nombreuses garderies, n'entraînera pas un développement concomitant du réseau des services de garde. Le ministère des Affaires sociales dépensera en effet 10 900 000 $ en 1978-79, c'est-à-dire quelque 49% de plus en dollars courants (sans tenir compte de l'inflation) par rapport à l'année 1977-78, ces déboursés se répartissant ainsi :

.	aide financière aux familles	9 974 000 $ (6 305 enfants)
.	subvention directe aux garderies (15%)	211 000 $
.	subvention d'aménagement et d'équipement	588 000 $ (102 garderies)
.	subvention pour enfants handicapés	36 000 $ (4 garderies)
.	subvention de démarrage en milieu défavorisé	87 000 $ (27 garderies)
.	subvention à la garde para-scolaire	52 000 $ (13 commissions scolaires)

---

105. Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec Inc., Les p'tits restent, vol. 1, n° 1, janvier 1979.

Tableau 12

Évolution de la répartition des subventions aux garderies sans but lucratif entre 1974 et 1980 (en dollars courants)

	Fonds de roulement (15%)	Aménagement et équipement	Démarrage	Enfants handicapés	Total
1974-75	-	100 000	-	-	100 000
1975-76	-	520 000	-	-	520 000
1976-77	-	400 000	-	-	400 000
1977-78	-	530 000	23 000	18 000	571 000
1978-79	211 000	588 000	87 000	36 000	922 000
1979-80	1 180 000	1 291 000	806 000	97 000	3 374 000

(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

Cependant, le nombre de garderies ne passera qu'à 346 au 31 mars 1979, soit une augmentation de 14% en un an, ou de 42 en valeur absolue par rapport à 46 entre le 1er avril 1977 et le 31 mars 1978 ; et la capacité totale d'accueil n'atteindra que 15 379 places, soit une hausse importante mais non impressionnante de 16% - on comptera alors encore quelque 90 garderies à but lucratif (26% de tous les établissements) et 256 garderies sans but lucratif (74%)[106]. D'un autre côté, la garde en milieu familial n'apparaîtra pas avoir démarré, excepté une expérience à Lac-Etchemin, sur laquelle aucun argent significatif ne semble toutefois avoir été engagé durant l'exercice financier 1978-79[107]. Quant à la garde para-scolaire, des comités de parents auront organisé des services dans seulement 37 écoles de décembre 1978 à mars 1979 en recevant des subventions (de démarrage ne dépassant pas 2 500 $ pour un groupe de 20 à 25 enfants, alors que les familles ne reçoivent pas d'aide financière pour ce genre de garde d'enfants âgés généralement de plus de 6 ans)[108].

106. Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1979-80, op. cit.
107. Entretien avec Paul Angers.
108. Mémoire budgétaire : Service de garde para-scolaire (Revue des programmes 1980-81), Québec, ministère de l'Éducation.

Le chef du Service des garderies, Paul Angers, analysera dès le 6 décembre 1978, dans un rapport, le ralentissement du développement des ressources de garde. Les larges extraits de la note qui suit renseignent sur la situation des garderies en cette fin de l'année 1978 :

> - Le programme d'aide financière aux familles doit être révisé. L'échelle actuelle des revenus admissibles est bien trop courte et ne touche à peu près pas les familles ayant un revenu de 12 000 $ à 15 000 $ dont les deux conjoints travaillent. Quand on sait que le revenu familial moyen au Québec est de 17 000 $, on prend conscience que l'échelle actuelle est loin d'atteindre la majeure partie des familles dont les revenus se situent sous la moyenne. Il est hors de question que ces familles puissent assumer seules les 2 500 $ que représente la garde d'un enfant pendant un an en garderie [...] ;
>
> - la situation financière des garderies sans but lucratif qui veulent offrir un service de qualité ratio (1/10, personnel rémunéré légèrement au-dessus du salaire minimum, etc.) est intenable. Le Service des garderies n'arrive plus à obtenir des prévisions budgétaires équilibrées pour une garderie de 30 enfants. Les garderies ne parviennent à tenir le coup que par des miracles de dévouement et des prodiges de comptabilité. Il faut donc envisager dès maintenant le versement d'une aide financière directe aux garderies sans but lucratif en fonction du nombre de places occupées (et non pas seulement subventionnées) [...] ;
>
> - les subventions de démarrage (maximum de 6 000 $) sont actuellement réservées aux quartiers défavorisés. Il y aurait lieu d'étendre cette aide à tous les groupes puisque c'est sur eux que nous nous appuyons pour développer le réseau. Il apparaît nécessaire de compenser les citoyens, quel que soit leur milieu socio-économique, pour leur contribution au développement de cette ressource communautaire que constitue la garderie [...] ;
>
> - le problème des locaux de garderie se pose avec une acuité particulière à Montréal, surtout dans les quartiers défavorisés et dans les banlieues où n'existent aucune école libre ni aucun local communautaire [...]. C'est pourquoi il faudrait instituer [...] un programme de subvention d'un maximum de 12 000 $ (ou 25% de la valeur d'un immeuble) pour permettre aux garderies d'acheter ou de construire des locaux [...][109].

109. Note de Paul Angers à Henri-Paul Chaput, Québec, ministère des Affaires sociales, 7 décembre 1978.

Paul Angers conclut que les difficultés financières, les problèmes de locaux et les contestations et manifestations reliées à ces questions suffisent amplement à décourager plus d'une bonne volonté, d'où le ralentissement du développement des services de garderie.

Dans le contexte de l'époque, avec l'orientation quant au modèle de fonctionnement des garderies qui anime le Service des garderies ainsi que d'autres personnes au ministère des Affaires sociales et bien des gens au sein de la population québécoise, cette lecture de la situation des garderies est parfaitement juste. On se doit toutefois de lui opposer un autre genre d'explication, qui provient de nul autre que Claude Forget, l'ancien ministre des Affaires sociales :

> Dans le contexte de 1974, alors que le programme de garderies a été inauguré, nous connaissions au Québec une période d'optimisme que les faits et les événements subséquents ont largement démentie. Cet optimisme était basé sur le fait que les établissements publics (sic) pourraient relever ce défi de donner des services de qualité et de répondre véritablement aux besoins de leur clientèle par l'addition, dans leur conseil d'administration, de représentants des usagers, par l'application des principes de démocratie de participation. On a depuis, avec l'expérience, développé là-dessus des opinions de toutes sortes mais, de mon côté, je n'ai pas hésité, depuis quelques années, à dire que cet optimisme - à l'effet que les établissements publics pourraient relever tous les défis, donner une qualité supérieure et répondre à tous les besoins à cause de leur structure même -s'est révélé seulement cela, de l'optimisme et un jugement largement naïf d'ailleurs dans un grand nombre de cas [....] Effectivement, l'expérience des quelques dernières années dans ce secteur en particulier (des services de garde pour enfants) démontre que certaines garderies publiques et même certaines garderies dites populaires ont suscité dans leur fonctionnement des problèmes encore plus sérieux qu'un certain nombre de garderies privées et que, de ce côté, il n'y a pas de formule miracle. Il est, au contraire, important de donner à la population et aux parents des choix significatifs entre différentes formules, différents modes d'organisation et aussi différentes conceptions du rôle de la garderie et de la qualité des services qu'elle peut offrir à sa clientèle. En effet, le véritable choix des parents, il est illusoire de penser qu'il peut reposer sur une structure de participation. D'abord, la clientèle à laquelle on s'adresse, qui est formée de familles dont les deux conjoints travaillent, ou le seul parent dans le cas de familles monoparentales, est précisément cette catégorie de parents qui a le moins le temps de consacrer des soirées ou des week-ends à participer à des conseils

> d'administration ou à des comités consultatifs de parents. Ces gens sont pris dans l'étau de plusieurs responsabilités qu'ils doivent assumer en même temps : responsabilités de travail, responsabilités de s'occuper, malgré tout, d'un foyer et d'une famille. Je vois mal comment on peut, de façon réaliste, supposer qu'ils pourront contrôler les activités, le recrutement, la qualité des services d'une garderie ou de n'importe quelle autre institution, avec des heures de loisirs si sévèrement grugées par les responsabilités qu'ils ont déjà. C'est donc beaucoup plus au niveau du choix entre des garderies répondant à des perceptions, à des images différentes de leur rôle que peut s'exercer un véritable contrôle sur le genre de services qui sont donnés à leurs enfants[110].

Pour boucler la boucle de la nouvelle politique des services de garde à l'enfance, il reste encore à légiférer : dès octobre 1978, Nicole Malo-Ouimet, alors chef du Service de la conception des programmes de services sociaux à la Direction de la planification du ministère des Affaires sociales (avant de devenir chef du Service des politiques à l'enfance et à la famille), sera chargée de la préparation d'un mémoire et d'un projet de loi pour avril 1979, en collaboration avec le Service des garderies et le ministère de l'Éducation[111]. Ceci va incidemment conduire à mettre de côté le projet de nouvelles normes pour les garderies finalisé par le Service des garderies en janvier 1979, à la lumière des mémoires et des commentaires reçus lors de la phase de consultation. En effet, le projet n'ayant pas été modifié fondamentalement, le chapitre sur le statut juridique, entre autres, nécessiterait des amendements à la Loi encore en vigueur, celle sur les services de santé et les services sociaux[112]. Le ministère des Affaires sociales préférera attendre la nouvelle loi pour reconsidérer la question[113].

---

110. Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 6 décembre 1979, p. 4170.
111. Lettre de Jean-Claude Deschênes à Jacques Girard, Québec, ministère des Affaires sociales, 27 octobre 1978.
112. Note de Paul Angers à Henri-Paul Chaput, Québec, ministère des Affaires sociales, 11 janvier 1979.
113. Entretien avec Paul Angers.

4. La mise en place de la "politique Lazure" (1979-1980)

4.1 L'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance

Le groupe de travail interministériel remet sa version du projet de loi et du mémoire relatifs aux services de garde à l'enfance le 22 mars 1979[114]. À noter que, parmi ce groupe, ne figure plus Paul Angers qui a démissionné en février, estimant qu'il avait fait son temps comme chef du Service des garderies ; c'est Anne Marrec-Baccigalupo qui le remplace alors à ce poste[115]. Suite à des consultations ministérielles et auprès de quelques organismes du milieu, mémoire et texte de loi sont retouchés pour être présentés le 7 juin 1979 au Comité ministériel permanent du Développement social par le ministre Lazure[116]. Le Comité estime, lors de sa réunion du 27 juin, que le ministre des Affaires sociales s'est conformé à l'essentiel de la décision du Conseil des ministres du 4 octobre 1978, quant à la structure administrative, la diversification des modes de garde et le financement des services. Il accepte en conséquence ses recommandations, sous réserve toutefois que les corporations à but lucratif ne puissent plus obtenir de permis de garderie, et que les organismes scolaires ne soient tenus de fournir des services de garde en milieu scolaire qu'aux enfants ayant atteint l'âge scolaire obligatoire[117]. Le 11 juillet, le Conseil des ministres décide d'autoriser le ministre des Affaires sociales à effectuer une consultation en commission parlementaire, en présentant son projet sous la forme d'un avant-projet de loi, lorsque le Comité de législation aura étudié et révisé les textes. Finalement, le 28 août 1979, Denis Lazure rend public l'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance[118]. À noter encore que, pour engager tout le processus de la loi-cadre, le ministre Lazure a rappelé Paul Angers, reconnu comme étant la personne la plus connaissante au sujet des garderies dans tout le ministère, à la tête du Service des garderies à la fin de mai 1979[119].

---

114. Note de Nicole Malo-Ouimet à Jean-Claude Deschênes, Québec, ministère des Affaires sociales, 22 mars 1979.
115. Lettre des membres du Service des garderies à Lizette Gervais, op. cit. ; Entretien avec Paul Angers.
116. Note de Jean-Yves Uhel à Jean-Claude Deschênes, Québec, ministère des Affaires sociales, 8 mai 1979 ; Note de Pierre Marois aux membres du Comité ministériel permanent du Développement social, Québec, Conseil exécutif, 20 novembre 1979.
117. Note de Pierre Marois ..., op. cit.
118. Idem.
119. Compte rendu d'une rencontre avec le ministre Lazure, Québec, ministère des Affaires sociales, 31 mai 1979.

L'avant-projet de loi retire du champ de compétence du ministère des Affaires sociales la responsabilité directe des services de garde, excluant les ressources de garde de la définition des centres d'accueil (Loi sur les services de santé et les services sociaux). En échange, il crée un Office des services de garde à l'enfance - et non une commission, de terminologie impropre - qui rapatrierait en son sein les diverses interventions des services gouvernementaux, dépassant de loin les prérogatives du Service des garderies. L'Office aurait à offrir un soutien technique et professionnel, à promouvoir la mise sur pied de cours de formation et de perfectionnement, à préparer et diffuser la documentation et l'information, à coordonner et promouvoir l'organisation et le développement des services, à concevoir et élaborer la politique des services de garde à l'enfance. Cependant, l'Office demeurerait sous la tutelle du ministre des Affaires sociales, qui pourrait, avec l'approbation du gouvernement, émettre des directives sur les objectifs et l'orientation de l'Office. Il serait dirigé par onze membres nommés par le gouvernement (représentant des groupes impliqués dans la garde des enfants et provenant de diverses régions du Québec), plus cinq membres non votants délégués par les ministères des Affaires sociales, de l'Éducation, du Travail et de la Main-d'oeuvre, des Affaires municipales et par le Conseil du statut de la femme. On constate donc que la régionalisation ne consisterait plus dans l'établissement de structures administratives régionales, mais dans la désignation des membres de l'Office, représentant les régions du Québec.

Les enfants de moins de cinq ans prioritairement, mais aussi les enfants qui fréquentent l'école primaire, sont les clientèles visées par l'avant-projet de loi. Comme services placés sous la juridiction de l'Office, on compte :

- les garderies ;
- la garde en milieu familial organisée par des agences ;
- la garde en milieu scolaire (garde para-scolaire) ;
- les haltes-garderies.

Mais seuls les deux premiers types requerraient un permis d'opération, qui pourrait être délivré uniquement à une association coopérative, une corporation sans but lucratif dont le conseil d'administration est composé majoritairement de parents usagers, ou une corporation municipale pour les services de garde en garderie ; seulement à une association coopérative, une corporation sans but lucratif, un établissement public, une corporation municipale ou une commission

scolaire pour les services de garde en milieu familial. Une autorisation de la part de l'Office serait quand même exigée pour fournir des services en halte-garderie. Enfin, l'avant-projet fait obligation aux commissions scolaires de dispenser des services de garde en milieu scolaire (garde para-scolaire).

Au niveau du financement public des services de garde, il est prévu que l'Office pourrait verser des subventions aux garderies et au bénéfice des personnes responsables des services de garde en milieu familial. L'avant-projet de loi comporte également la possibilité d'exonérer d'une partie de leur contribution les parents qui défraient les coûts des services de garde (toujours en garderie ou en milieu familial). En contrepartie de cette exonération, l'Office accorderait une aide financière aux établissements de garde concernés[120].

C'est du 2 au 18 octobre 1979 que se tient la Commission permanente des affaires sociales chargée d'étudier les mémoires relatifs à l'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance. Certaines garderies critiquent le fait qu'il n'y ait pas eu de consultation publique avec publicité et information adéquate sur le problème des garderies. À la veille du début des travaux de la Commission parlementaire, le RGQ fait une conférence de presse pour faire connaître les revendications des garderies.

Lors des audiences publiques, vingt-sept mémoires sont présentés, provenant de différentes associations, dont :

- des services de garde et des regroupements de garderies : le Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec, SOS garderies, le Regroupement des garderies de la région 6C, l'Association des garderies de la région 04, l'Association des propriétaires de garderies du Québec, la Corporation - garderies le Colombier, l'Agence de garde en milieu familial de Lac-Etchemin ;

- des groupes de femmes : l'Association féminine d'éducation et d'action sociale, la Fédération des femmes du Québec, le Réseau d'action et d'information pour femmes, les Cercles de fermières ;

---

120. Assemblée nationale du Québec, Avant-projet : Loi sur les services de garde à l'enfance, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979.

- des organismes familiaux : la Fédération des unions de familles, la Fédération de la famille du Québec, les Organismes familiaux associés du Québec, le Conseil de la famille Richelieu-Yamaska ;

- des organismes scolaires : la Commission des écoles catholiques de Montréal, la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, le Conseil scolaire de l'île de Montréal ;

- des organismes syndicaux : la Confédération des syndicats nationaux ;

- des associations oeuvrant dans le domaine des affaires sociales : l'Association des centres de services sociaux du Québec, le Conseil régional des services de santé et des services sociaux 01 ;

- des pédagogues : le Conseil du Québec de l'Enfance exceptionnelle, l'Association d'éducation préscolaire du Québec, les professeurs du département de techniques de garderie du Cégep de St-Jérôme, un groupe de professeurs de l'Université de Montréal, l'École de psychologie de l'Université Laval ;

- et la Chambre de commerce[121].

Pour les regroupements de garderies, l'adoption d'une loi marque un tournant dans le dossier des services de garde au Québec. Après plusieurs années de lutte, ils obtiennent finalement une réponse à leur demande pour la reconnaissance des services de garde au Québec. Cependant, s'ils sont en accord avec les principes énorcés dans l'avant-projet de loi, ils estiment que le gouvernement ne leur donne pas les moyens pour rendre ces objectifs réalisables. Ainsi, le RGQ et SOS garderies demandent des subventions globales pour assurer le financement direct des garderies. Leurs mémoires reflètent d'ailleurs leurs préoccupations immédiates. SOS garderies aborde le problème du logement et demande des locaux gratuits dans les édifices publics et para-publics. Il demande aussi que soit inscrite dans la loi la reconnaissance du droit à des services de garde pour les enfants de six

---

121. Assemblée nationale du Québec, Commission permanente des affaires sociales, Journal des Débats, Québec, quatrième session, 31e législature, 2-18 octobre 1979, p. B-9139-9201 ; p. B-9293-9555 ; p. B-9495-9575 ; p. B-9689-8931 ; p. B-9736-9787.

à onze ans. Le RGQ, de son côté, s'attarde à dénoncer la garde en milieu familial parce que les agences ne seront pas contrôlées par les usagers et parce que les femmes qui assumeront cette tâche seront mal payées, n'auront droit à aucun avantage social et seront confinées dans leur rôle traditionnel de gardiennes d'enfants. L'Association des garderies de la région 04 rejoint le RGQ sur cette question et rejette elle aussi les services de garde en milieu familial.

La question de la création de l'Office des services de garde à l'enfance n'apparaît pas comme un thème central des discussions à la Commission parlementaire. Soulignons cependant que le RGQ voudrait que l'organisme ait des assises régionales pour être représentatif du milieu alors que SOS garderies craint l'ingérence de l'État dans les affaires internes des garderies. Le Regroupement des garderies de la région 6C pour sa part, se dit d'accord avec la création de l'Office et propose quelques modifications pour améliorer les définitions contenues dans l'avant-projet de loi.

Par ailleurs, comme on peut s'y attendre, l'Association des propriétaires de garderies du Québec centre l'essentiel de son argumentation sur la pertinence des garderies à but lucratif et déplore le fait qu'elles n'aient aucun droit de cité dans l'avant-projet de loi. On souligne que ces garderies existent au Québec depuis fort longtemps grâce au sens "d'entrepreneurship" des gens qui les ont implantées. De plus, même si les parents ne sont pas présents sur les conseils d'administration, "ils sont présents quotidiennement dans les commentaires qu'ils émettent au propriétaire ou directeur de la garderie"[122]. L'Association des propriétaires de garderies du Québec approuve la création de l'Office des services de garde à l'enfance. Elle émet toutefois des réserves, considérant que l'organisme possède trop de pouvoirs juridiques.

4.2 "Le plan Bacon mis de côté" (septembre 1979)

Entre-temps, les lacunes du programme gouvernemental de financement des services de garde se confirment par rapport aux principes retenus en octobre 1978.

---

122. Assemblée nationale du Québec, Commission permanente des affaires sociales, Journal des Débats, Québec, quatrième session, 31e législature, 2-18 octobre 1979, p. B-9203.

Le ministre des Affaires sociales en vient à exposer dans un mémoire daté du 8 juin 1979, et remanié le 4 juillet, un plan de financement pour l'année financière 1980-81, qui devrait accompagner le projet de loi sur les services de garde à l'enfance[123]. Et, dans la même veine, le ministre Lazure propose, dans un second mémoire daté du 19 juin 1979, une réallocation des crédits déjà alloués pour l'année 1979-80 au montant de 22 500 000 $[124].

Ce dernier mémoire prévoit tout d'abord d'indexer l'échelle de l'aide financière aux familles et d'en hausser le taux maximum à 9 $ par jour par enfant. D'autre part, il modifie le programme de subventions aux garderies sans but lucratif : lorsque celles-ci sont contrôlées par les parents, la subvention au fonds de roulement serait calculée en fonction non plus du montant de l'aide financière mais du nombre de places au permis – ce qui représente une plus grosse somme et enlève l'instabilité à la subvention directe ; une subvention de démarrage de 10 000 $ (en tout milieu) serait instaurée ; et, finalement, les subventions d'aménagement et d'équipement seraient portées respectivement à 12 000 $ et 8 800 $. Une très forte augmentation de l'aide gouvernementale est proposée concernant les garderies qui reçoivent des enfants handicapés (2 500 $ par place par année). Par ailleurs, l'aide aux familles utilisant des services de garde en milieu familial se monterait à 5 $ par jour par enfant au maximum, tandis que l'agence recevrait de son côté 1 $ pour les frais d'administration. Enfin, un budget de 700 000 $ serait transféré au ministère de l'Éducation pour le développement de la garde para-scolaire[125]. Le Conseil du Trésor accepte, le 14 août 1979, de recommander au Conseil des ministres toutes ces propositions du ministre des Affaires sociales, sauf celle de la subvention directe stable, afin de ne pas préjuger de la décision à venir quant au mode de financement proposé par le projet de loi sur les services de garde[126]. Ce qui est entériné par le Conseil des ministres lors de sa réunion du 15 août[127]. Les décisions entreront en vigueur le 1er septembre 1979, en ce qui concerne l'aide financière aux familles et la subvention aux places pour enfants handicapés ; pour les subventions de démarrage, d'aménagement et

---

123. Compte rendu de la séance du Conseil du Trésor, Québec, Conseil exécutif, 7 août 1979.
124. Idem.
125. Mémoire de Denis Lazure au Conseil des ministres, Québec, ministère des Affaires sociales, 19 juin 1979.
126. Décision 121224 du Conseil du Trésor, Québec, Conseil exécutif, 14 août 1979.
127. Décision n° 79-191 du Conseil des ministres, Québec, Conseil exécutif, 15 août 1979.

d'équipement, ce sera rétroactivement à compter du 1er avril 1979 ; tandis que le programme pour la garde en milieu familial pourra se faire à titre expérimental sur une année[128].

Tableau 13

Évolution du programme de subvention d'aménagement et d'équipement pour les garderies sans but lucratif entre 1974 et 1980

	Subvention maximale d'aménagement (en dollars)	Subvention maximale d'équipement (en dollars)	Modalités	Nombre de garderies subventionnées	Coût du programme (en dollars)
1974-75 (1er juillet 74)	-	5 000	Non renouvelable	...	100 000
1975-76 (1er avril 75)	3 000	5 000	Idem	100	520 000
1976-77 (27 septembre 76)	3 000	5 000	Idem - réaménagement inclus	...	400 000
1977-78 (6 juin 77)	4 600	7 400	Idem proportionnelle à la capacité	75	530 000
1978-79	4 600	7 400	Idem	102	588 000
1979-80 (1er avril 79)	12 000	8 800	Renouvelable par 3 ans (40 $/ place) Garderies contrôlées par parents	149	1 291 000

(Sources gouvernementales diverses citées dans le texte.)

Le Regroupement des garderies de la région 6C critique la politique de financement des services de garde pour l'année 1979-1980. Il s'agit, selon ses termes, d'une publicité trompeuse car elle n'améliore en rien la qualité des services. Par exemple, le gouvernement accorde une subvention de démarrage,

128. Communiqué de presse, Québec, ministère des Affaires sociales, 17 août 1979.

d'aménagement et d'équipement aux garderies, mais cela signifie qu'il remet aux parents l'implantation des services de garderies, plutôt que de les mettre sur pied lui-même. En ce qui concerne la subvention aux handicapés, elle n'assure en rien l'intégration de ces enfants ayant des besoins spéciaux et donne accès à des fonds pour n'importe quelle garderie qui veut arrondir son budget. Le Regroupement des garderies de la région 6C se dit aussi très étonné de voir le gouvernement accorder une aide directe pour la garde en milieu familial alors qu'il l'a toujours refusée aux garderies. Enfin, on critique l'indexation de l'échelle d'aide financière accordée aux familles qui recourent aux services d'une garderie, parce qu'elle ne fait que perpétuer le même mode de financement[129].

La circulation dans le même temps de l'autre mémoire du ministre Lazure, celui concernant cette fois le budget de l'année suivante (1980-81), rend la situation un peu confuse dans l'appareil gouvernemental[130]. Quoi qu'il en soit, fort des décisions du 15 août, Denis Lazure revient à la charge le 7 septembre 1979 avec une nouvelle version de ce "premier" mémoire, fruit de la révision effectuée par un groupe de travail réunissant des fonctionnaires de divers ministères[131]. Les prémisses qui ont servi de balise pour établir cet autre plan de financement des services de garde sont les suivantes :

- la participation de l'État au financement des services de garde est admise et souhaitable ;

- l'hypothèse d'un réseau public et gratuit des services de garde n'a pas été retenue. Les familles continueront à contribuer au financement d'une partie des coûts des services ;

- l'aide aux familles à bas revenus demeurera un mode de financement privilégié. Cette aide devra être articulée autour d'un programme d'aide directe progressif pour ces familles ;

---

129. Le Regroupement des garderies de la région 6C, Politique de financement des services de garde pour l'année 1979-1980, lettre à Denis Lazure, Saint-Lambert, 18 septembre 1979.
130. Compte rendu de la séance du Conseil du Trésor du 7 août 1979, op. cit.
131. Idem ; Mémoire de Denis Lazure au Conseil des ministres, Québec, ministère des Affaires sociales, 7 septembre 1979.

- l'aide financière sera basée sur un coût journalier en garderie de 10 $, donc plafonnée à 9 $ par jour par enfant, même si le coût de fonctionnement est supérieur à 10 $, car justement interviendra la subvention directe aux garderies pour compenser[132].

Le Comité ministériel permanent du Développement social (Pierre Marois, Marc-André Bédard, Pierre-Marc Johnson, Denis Lazure, Lise Payette) recommande au Conseil des ministres lors de sa réunion du 21 septembre 1979, d'adopter la plupart des propositions du ministre des Affaires sociales[133]. Ce qui débouche enfin sur un feu vert du Conseil des ministres le 24 octobre 1979[134]. Mais, dès le 28 septembre, Denis Lazure aura annoncé à la presse la nouvelle tant attendue par nombre de gens impliqués dans le domaine des garderies : "Le plan Bacon mis de côté" ![135].

En effet, à compter du 1er avril 1980, les garderies sans but lucratif contrôlées par les parents recevront, à la place du 15% d'aide au fonds de roulement, une subvention directe de fonctionnement de 2 $ par jour par place au permis[136] – et non par place occupée, comme réclamé par Paul Angers pour des raisons évidentes de recherche d'un taux d'occupation maximum[137] – ce qui constitue la dernière étape de la rupture par rapport aux orientations fondamentales du plan Bacon, après toute la floraison d'aides directes initiales, précaires, spéciales des années précédentes. À part cette disposition novatrice, on annonce : un budget encore en nette expansion à 32 500 000 $ pour 1980-81 ; le plafonnement à 9 $ par jour par enfant de l'aide financière accordée aux parents ; des modifications quant au calcul de la subvention de démarrage, afin de défrayer une partie des coûts fixes encourus pendant les deux mois précédant l'ouverture des garderies et la première année de leur fonctionnement ; l'établissement d'une subvention de dépannage pour les garderies éprouvant des difficultés passagères.

---

132. Voir également Jacques Fortier et Jacques Normand, Le financement des services de garde, Québec, ministère des Affaires sociales, Direction des politiques de sécurité du revenu, 18 juin 1979.
133. Compte rendu de la réunion du Comité ministériel permanent du Développement social, Québec, Conseil exécutif, 21 septembre 1979.
134. Décision n° 79-238 du Conseil des ministres, Québec, Conseil exécutif, 24 octobre 1979.
135. "Le plan Bacon mis de côté" (Communiqué de presse), Québec, ministère des Affaires sociales, 28 septembre 1979.
136. Circulaire 95-00-12, Québec, ministère des Affaires sociales, 31 mars 1980.
137. Note de Paul Angers à Henri-Paul Chaput, Québec, ministère des Affaires sociales, 8 novembre 1979.

Par ailleurs, si l'aide financière aux familles utilisant les services de garde en milieu familial est toujours disponible pour un maximum de 5 $ par enfant, une subvention de 250 $ par place par an pourra être octroyée, à compter du 1er avril 1980, aux agences pour développer ce genre de services. Une somme de 1 700 000 $ sera transférée enfin au ministère de l'Éducation pour la garde en milieu scolaire.

Tous ces plans de financement des services de garde ont le mérite d'être en assez grande cohérence avec l'avant-projet de loi tel qu'il a été rendu public. Cependant, on a peut-être un peu oublié qu'il ne s'agissait que d'un avant-projet. Et effectivement, un décalage s'opère à nouveau lorsque le ministre des Affaires sociales présente son projet de loi sur les services de garde à l'enfance, d'autant que Denis Lazure, dans son mémoire au Conseil des ministres du 13 novembre 1979, reprend nombre des suggestions émises lors des auditions de la Commission parlementaire. Pour Pierre Marois, ministre d'État au Développement social, cela signifie des coûts additionnels énormes en perspective[138].

4.3 Une série d'ouvertures pour l'adoption du projet de loi n° 77 (décembre 1979)

Dans la version encore modifiée du texte de loi, qui est présentée comme projet de loi n° 77 et dont la première lecture à l'Assemblée nationale a lieu le 29 novembre 1979, l'Office des services de garde à l'enfance aurait en effet à délivrer des permis pour des services de garde en :

- garderie ;
- jardin d'enfants ;
- milieu familial ;
- halte-garderie (si l'établissement est ouvert de façon régulière).

Par ailleurs, les titulaires de permis de garderie et de jardin d'enfants (ou prématernelle) qui ne sont pas des corporations sans but lucratif contrôlées par les parents, devraient former des comités consultatifs de cinq personnes élues par et parmi les parents. À remarquer que l'Office pourrait délivrer des permis de garderie ou de jardin d'enfants à des "personnes" (physiques ou morales), si celles-ci ne détiennent aucun autre permis de services de garde et lorsque "de l'avis du

---

138. Note de Pierre Marois, 20 novembre 1979, op. cit.

ministre des Affaires sociales, l'intérêt l'exige". Ce qui implique que le développement de ces ressources de garde par des corporations à but lucratif, ou bien sans but lucratif à vocations multiples serait à nouveau possible par rapport à l'avant-projet, mais laissé à la discrétion du ministre. Quant aux commissions scolaires, elles ne seraient plus obligées de dispenser des services de garde para-scolaire ; cependant, elles auraient le droit d'offrir en plus des services de garderie traditionnels.

De plus, des subventions aux établissements pourraient être octroyées, dans le cas de garderies, tant que les titulaires de permis ne sont pas ces personnes autorisées à titre exceptionnel par le ministre ; aux agences, pour la garde en milieu familial ; uniquement à des haltes-garderies sans but lucratif. L'aide financière correspondant à l'exonération d'une partie du paiement des frais de garde par les parents pourrait être versée aux titulaires de permis de garderie, de garde en milieu familial, de garde en milieu scolaire - quoique dans les programmes, les subsides du gouvernement aillent plutôt dans des subventions de démarrage pour la garde para-scolaire.

Comme dernière grande modification, il est proposé dans le projet de loi que l'Office soit dirigé par treize membres qui sont majoritairement des parents d'enfants recevant des services de garde – le président ou la présidente ainsi que les douze autres membres étant toujours nommés par le gouvernement – auxquels s'ajoutent quatre membres fonctionnaires sans droit de vote provenant des Affaires sociales, de l'Éducation, des Affaires municipales et de la Condition féminine[139]. Et enfin, l'Office n'aurait plus comme fonction de concevoir et d'élaborer une politique générale des services de garde.

La contestation du projet de loi n° 77 est grande, tant au sein de l'appareil gouvernemental qu'à l'extérieur de celui-ci, parmi certains groupes et organismes concernés. Le Comité ministériel permanent du Développement social, composé de Pierre Marois, Jacques Couture, Denis Lazure, Jacques-Yvan Morin et Lise Payette lors de la réunion du 22 novembre 1979, s'est déjà prononcé pour que les corporations à but lucratif ne puissent plus obtenir de permis, sauf dans les cas de

---

139. Assemblée nationale du Québec, Projet de loi n° 77 : Loi sur les services de garde à l'enfance, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979.

droits acquis[140]. Le Conseil du Trésor a fait d'autre part toute une série de réserves le 27 novembre, principalement pour restreindre l'éventail des bénéficiaires des aides et subventions gouvernementales, et pour mettre sur un pied d'égalité au niveau de l'octroi des permis de garderies à but lucratif et sans but lucratif[141]. Le ministre de l'Éducation, Jacques-Yvan Morin, a inscrit sa dissidence en regard de la possibilité pour les commissions scolaires de détenir un permis de garderie[142].

D'autre part, le lobbying de l'Association des propriétaires de garderies du Québec se fait toujours plus pressant pour ouvrir davantage la porte entrouverte par l'article permettant au ministre des Affaires sociales d'accorder à sa discrétion des permis de garderie à n'importe qui, à la condition que les garderies en cause ne constituent pas une chaîne commerciale. Des lettres, des pétitions, des télégrammes continuent d'inonder les bureaux des députés, des ministres et même du Premier ministre, René Lévesque. Un député de l'Union nationale, Fernand Grenier, se fait même le porte-parole de l'Association à l'Assemblée nationale[143].

Finalement, le 5 décembre 1979, le Conseil des ministres tranche quant à la question des garderies privées à but lucratif : il confie le soin au ministre des Affaires sociales de proposer le retrait du paragraphe du projet de loi lui octroyant un pouvoir discrétionnaire en matière d'émission de permis à certaines personnes[144].

Le lendemain, 6 décembre, commence à l'Assemblée nationale la seconde lecture du projet de loi n° 77, au cours de laquelle les députés peuvent intervenir sur les principes fondamentaux du projet. Et le ministre Lazure annonce effectivement dans son discours que la porte va être davantage ouverte pour les garderies à but lucratif, que l'Office leur accordera des permis, quoique toujours avec la condition restrictive sur le nombre de permis. Il en profite également pour

---

140. Compte rendu de la réunion du Comité ministériel permanent du Développement social, Québec, Conseil exécutif, 22 novembre 1979.
141. Décision 123150 du Conseil du Trésor, Québec, Conseil exécutif, 27 novembre 1979.
142. Idem.
143. Journal des Débats, 6 décembre 1979, p. 4154.
144. Décision 79-271 du Conseil des ministres, Québec, Conseil exécutif, 5 décembre 1979.

réaffirmer la philosophie sous-tendant le projet de loi : il s'agit d'abord d'aider la femme, la mère d'un jeune enfant, à exercer le droit au travail ou le droit au loisir ; d'autre part, d'établir le droit du jeune enfant à un service de garde de qualité. Pour réaliser ces objectifs, trois principes sont avancés :

- la participation des parents (participation financière, selon leurs revenus ; participation à l'organisation, la gestion, la direction des services de garde) ;
- la liberté de choix pour les parents ; autrement dit, un éventail, une variété de services de garde ;
- l'accès aux services, donc un développement du nombre de services de garde et un soutien aux familles dans le besoin, grâce à des subventions et des aides de l'État[145].

La grande question qui demeure au cours des débats de seconde lecture se rapporte finalement à la création de l'Office des services de garde à l'enfance. Thérèse Lavoie-Roux, porte-parole du Parti libéral, s'en prend à cette façon qu'a le gouvernement du Parti québécois pour résoudre les points chauds, de mettre sur pied des superstructures bureaucratiques, qui servent de tampon entre lui et les citoyens et qui permettent de récupérer les plus contestataires en les nommant sur leur conseil d'administration. Elle souligne que le rapport du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance avait rapidement écarté la possibilité d'un ministère de l'Enfance, et avait préconisé d'autres modèles d'organisation et de coordination[146]. En réponse, le ministre Lazure lui rétorque qu'un Office qui embauchera de 20 à 25 personnes sera moins bureaucratique et déshumanisant qu'un ministère qui a au moins 4 000 employés à son service ; il fait aussi remarquer la participation majoritaire de parents parmi les membres de l'Office, dont la composition assure de surcroît une représentation de toutes les régions du Québec[147].

---

145. Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 6 décembre 1979, p. 4141 -4146 et 4181.
146. Idem, p. 4147-4149 et 4152-4153.
147. Idem, p. 4182.

Après cette journée où les députés et le ministre des Affaires sociales sont intervenus sur le projet de loi n° 77 en deuxième lecture, les réactions ne tardent pas à venir. Les regroupements de garderies organisent un Front commun et demandent le retrait de la clause qui concerne l'octroi de permis aux garderies à but lucratif. Dans le cas où cette clause ne serait pas enlevée, on demande carrément l'abolition du projet de loi[148]. Plusieurs autres organismes manifestent leur mécontentement puisqu'en Commission parlementaire, la question des garderies à but lucratif n'a pratiquement pas été débattue. On croyait en effet qu'il était acquis que les principes touchant la libre entreprise au Québec n'avaient rien à voir avec la garde des enfants. Le Conseil du statut de la femme, par exemple, trouve inadmissible que des sociétés à but lucratif puissent obtenir des permis de garderie alors que la garde des enfants est un service public. Et les grands quotidiens s'emparent de la nouvelle. Dans La Presse du 8 décembre 1979, on annonce : "revirement spectaculaire à l'Assemblée nationale". Le Devoir de son côté écrit : "Lazure modifie le projet de loi et place sur le même pied les garderies privées et les garderies publiques." Il annonce par la même occasion que madame Thérèse Lavoie-Roux s'oppose à la création de l'Office et votera à la demande de son parti contre le projet de loi, malgré la sympathie qu'elle avait manifestée jusqu'alors à l'endroit du texte de loi.

Mais tout est joué alors. La discussion parlementaire se poursuit ensuite, article par article du projet de loi, à la Commission permanente des affaires sociales les 10 et 11 décembre[149]. Les amendements annoncés par le ministre Lazure sont adoptés à cette occasion. Puis le projet de loi sur les services de garde à l'enfance est présenté en troisième et dernière lecture le 20 décembre, pour être adopté sur division[150]. Il est sanctionné par le Conseil des ministres le 21 décembre 1979[151], un peu avant que ne s'achève l'année internationale de l'enfant.

---

148. Entrevue avec Claudette Pitre-Robin du Regroupement des garderies de la région 6C.
149. Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 10 et 11 décembre 1979.
150. Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 20 décembre 1979.
151. Assemblée nationale du Québec, Projet de loi n° 77 : Loi sur les services de garde à l'enfance sanctionné le 21 décembre 1979, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1979.

4.4 La "politique Lazure" en pratique, ou la fin d'une époque

Si une loi encadrant les services de garde à l'enfance est finalement ficelée, trois ans après l'accession de Denis Lazure au ministère des Affaires sociales, il reste toutefois à la promulguer : c'est précisément la conjonction de cette mise en pratique de la loi, de l'application du nouveau plan de financement des services de garde et d'autres mesures gouvernementales, qui va donner toute son ampleur à ce que l'on peut appeler la "politique Lazure". Entre-temps, une époque se termine.

Pour les garderies, tout d'abord, au nombre de 381 pour une capacité d'accueil de 17 483 places au 31 mars 1980[152]. Elles ne sont plus, en matière de services de garde, l'unique priorité du gouvernement. Déjà au cours de l'année 1979-80, un montant de 235 000 $ aura été dépensé au ministère de l'Éducation pour permettre à quelque 37 commissions scolaires d'instaurer des services de garde en milieu scolaire, tandis qu'on prévoit, comme on l'a vu, des crédits de 1 700 000 $ pour 1980-81. Le décret du gouvernement du Québec, qui vient le 13 mars 1980 promulguer une partie de la Loi sur les services de garde à l'enfance (L.Q. 1979, ch. 85)[153], assoit de plus la légalité de la garde en milieu scolaire. D'autre part, même si encore aucune dépense à propos de la garde en milieu familial n'apparaît au rapport annuel 1979-80 du ministère des Affaires sociales, le second décret du 16 octobre 1980, qui permet à la presque totalité de la loi d'entrer en vigueur[154], confirme cette autre orientation de services, en rendant légitime l'octroi de permis aux agences de services de garde en milieu familial, en même temps que des subventions et de l'aide financière correspondant à des exonérations. A partir de l'année fiscale 1979, une augmentation de la déduction pour frais de garde (à 2 000 $ par enfant pour un maximum de 6 000 $ par famille), dans le rapport d'impôt provincial seulement, élargit également le soutien indifférencié à la garde des enfants[155].

Certes, les garderies demeurent avec une longueur d'avance sur les autres services de garde, comme l'indique le bilan de l'année financière 1979-80 : 220

---

152. Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1979-80, op. cit.
153. Lucette Bouchard et Renée Spain, Les services de garde au Québec : une vue d'ensemble, Longueuil, Office des services de garde à l'enfance, septembre 1982, p. 5.
154. Idem.
155. François Dussault, op. cit., p. 30.

garderies se seront partagées 1 180 000 $ d'aide directe au fonds de roulement, 149 auront reçu globalement 1 291 000 $ en subvention d'aménagement et d'équipement, 20 auront été aidées avec 97 000 $ pour accueillir des enfants handicapés, 87 auront touché 806 000 $ pour démarrer leur établissement. Et les parents dont les enfants fréquentent une garderie auront été exonérés pour 12 710 000 $ (8 932 places subventionnées en mars 1980). Ce qui représente un total de 16 090 000 $ attribués aux garderies[156]. De plus, le décret du 16 octobre 1980 laisse en suspens l'émission des permis pour les jardins d'enfants et les haltes-garderies. Aucun soutien technique ou financier ne leur est donc accordé.

Au plan des garderies proprement dites s'annonce également tout un changement. Comme à partir du 1er avril 1980 la subvention de fonctionnement de 2 $ par place par jour entre en vigueur, une garderie, par exemple, de 30 places au permis se voit alors octroyer une subvention, stable, d'environ 15 600 $ par année au lieu d'une subvention, aléatoire, d'environ 3 700 $[157]. Par ailleurs, si l'aide financière est toujours accordée aux familles quel que soit le type de garderie, seules les garderies coopératives ou sans but lucratif, dont le conseil d'administration est formé en majorité de parents d'enfants inscrits en garderie, sont dorénavant admissibles à toute la gamme des subventions directes (2 $, démarrage, aménagement, équipement, enfants handicapés, dépannage)[158]. Donc une nouvelle distinction entre les garderies est introduite : les organismes sans but lucratif à vocations multiples qui administrent une garderie rejoignent le groupe des établissements sans but lucratif non subventionnés directement. Désormais existent des garderies sans but lucratif subventionnées, des garderies sans but lucratif non subventionnées (corporations autonomes non contrôlées par les parents, branches d'organismes à vocations multiples) et des garderies à but lucratif. Pourtant, au 15 octobre 1980, on considérera encore que les 424 garderies au Québec se répartissent simplement en 344 garderies coopératives ou sans but lucratif (81%) et 80 garderies à but lucratif (19%), avec respectivement 16 672

---

156. Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1979-80, op. cit.
157. D'après le ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1979-80, op. cit. ; et François Dussault, op. cit.
158. Circulaire n° 24-20-06, Québec, ministère des Affaires sociales, 4 octobre 1979 ; Circulaire n° 95-00-12, op. cit.

Tableau 14

Évolution de l'admissibilité des garderies aux programmes de subvention directe aux services selon le statut juridique entre 1973 et 1981

	Garderies à but lucratif	Garderies sans but lucratif			
		Branches d'organismes	Corporations autonomes		Nature des programmes
			CA non majoritaire de parents	CA majoritaire de parents	
1973-74	non	principalement	quelques-unes	Per diem	
1974-75 (1er juillet 74)	non			oui	Équipement
1975-76	non			oui	Aménagement Équipement
1976-77	non			oui	Aménagement Équipement
1977-78	non			oui	Aménagement Équipement Handicapés Démarrage
1978-79 (1er décembre 78)	non	oui	en partie (sauf 15%)	oui	15% Aménagement Équipement Handicapés Démarrage
1979-80 (1er avril 79)	non	en partie seulement	non 15%	oui Aménagement	15% Équipement Handicapés Démarrage
1980-81 (1er avril 80)	non		non	oui	2 $ Aménagement Équipement Handicapés Démarrage Dépannage

(84%) et 3 091 (16%) places au permis[159]. À noter enfin que les garderies coopératives sont remises en scène, grâce à la Loi sur les services de garde à l'enfance qui règle pour de bon un problème législatif qui traîne depuis six ans. Que, d'autre part, la promulgation de la quasi-totalité de la loi en octobre 1980 constitue le feu vert pour un nouveau développement des garderies à but lucratif. En effet, jusqu'à cette date, le Service des garderies n'aura laissé émettre aucun permis de garderie à but lucratif, exception faite des premières années lorsque des droits acquis existaient[160].

La date du 16 octobre 1980 signifie d'ailleurs, pour le Service des garderies du ministère des Affaires sociales, la fin de son mandat. Au préalable, le décret du 13 mars a institué l'Office des services de garde à l'enfance. Lizette Gervais, journaliste-animatrice, en est nommée la présidente fin avril et, à partir de juillet, le premier noyau du personnel de l'Office commence à fonctionner[161]. De son côté, le Service des garderies travaille à transmettre le flambeau, sachant que presqu'aucun de ses onze membres et des sept personnes suppléantes ne fera le transfert au Service organisation et soutien, son équivalent au sein de l'Office. Le Service des garderies, qui a la "réputation, au ministère des Affaires sociales, d'être innovateur et pas facilement évaluable selon les critères traditionnels de l'administration publique", et dont "le type de gestion et de fonctionnement a toujours été considéré comme très efficace et a même précédé les orientations nouvelles du ministre des Affaires sociales en matière de décentralisation", est dissous finalement, lorsqu'est émis le second décret du gouvernement qui donne à l'Office les moyens légaux d'entrer en action[162]. Paul Angers quittera d'ailleurs le ministère des Affaires sociales le 26 septembre 1980 pour la Société d'habitation du Québec[163]. Il aura quand même le temps, entre autres, de proposer dès mars 1980 un projet de règlement découlant de la Loi sur les services de garde à l'enfance, qui servira de trame de réflexion, plus tard, au groupe de travail de l'Office sur la réglementation[164]. Denis Lazure, quant à lui, cédera le ministère des Affaires

---

159. Office des services de garde à l'enfance, Rapport annuel 1980-81, Québec, Éditeur officiel du Québec, 1981.
160. Entretien avec Paul Angers.
161. Communiqué de presse, Québec, ministère des Affaires sociales, 30 avril 1980.
162. Lettre des membres du Service des garderies à Lizette Gervais, op. cit.
163. Note de Paul Angers à Jean-Claude Deschênes, Québec, ministère des Affaires sociales, 23 septembre 1980.
164. Note de Paul Angers à Henri-Paul Chaput, Québec, ministère des Affaires sociales, 10 mars 1980.

sociales à Pierre-Marc Johnson le 30 avril 1981 pour devenir ministre d'État au Développement social.

C'est aussi la fin d'une époque pour les regroupements de garderies. Après plusieurs années de lutte et de pressions multiples, une loi vient sanctionner un certain nombre de principes pour lesquels ils se sont battus depuis près de dix ans. Désormais, il ne sera plus possible de revenir en arrière, car l'existence des services de garde est un acquis au Québec. Ainsi, l'État reconnaît avoir un rôle à jouer dans l'implantation du réseau et accepte de verser une subvention directe aux garderies.

Quant à la création de l'Office des services de garde à l'enfance, elle marque un tournant dans l'histoire des garderies au Québec. Mais en 1980, les différents regroupements sont sceptiques : on craint l'ingérence de l'État, des normes administratives trop strictes qui amèneraient l'uniformisation du réseau et surtout le développement d'un grand nombre de garderies à but lucratif[165].

En somme, les difficultés sont toujours présentes et les débats se poursuivent dans le milieu des garderies. Les luttes reprennent en 1980 sur la question du logement et du financement, avec cette fois un nouvel élément en scène, la syndicalisation des travailleuses et des travailleurs en garderie. On veut que les garderies soient intégrées au secteur public tout en espérant préserver les acquis, dont le plus important à leurs yeux est le contrôle aux parents et aux travailleurs. Selon le RGQ, il ne s'agit pas d'un contrôle "où les parents deviendraient les patrons des employé(e)s (...), mais des garderies où les parents et les travailleuses(eurs) gèrent ensemble leur garderie"[166]. Pour donner plus de force au mouvement, on met sur pied, en mars 1981, une table de concertation permanente qui regroupe, entre autres, la CSN, la CEQ, les syndicats de travailleurs et travailleuses en garderies et les regroupements de garderies.

---

165. Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec, Historique des revendications du RGQ, Montréal, mai 1983, 16 p.
166. Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec, op. cit., p. 9.

Enfin, à l'heure actuelle, si les garderies demeurent coûteuses pour la majorité des parents, le personnel estime, quant à lui, que son maigre salaire et ses longues heures de travail contribuent indirectement au financement du service. On est donc encore loin du réseau universel et gratuit. Cette revendication mise de l'avant par le Comité de liaison des garderies populaires en 1972, est repoussée sans cesse au rang des "objectifs à long terme", puisqu'elle ne fait pas l'unanimité parmi les regroupements et qu'elle n'est pas un objectif pour l'Office des services de garde à l'enfance. Comme l'écrivait Hélène de Billy dans La Gazette des femmes en février 1983, elle "ressemble de plus en plus à un vieux rêve qu'on traîne par nostalgie ou par habitude..."[167]

---

167. Hélène de Billy, "Grandeur et misère des services de garde", dans La Gazette des femmes, vol. 9, n° 6, janvier-février 1983, p. 10.

CONCLUSION

Au terme de cette rétrospective sur l'histoire des garderies, un certain nombre de remarques s'imposent. Comme il a été mentionné au départ, nous avons surtout insisté dans cette recherche sur l'intervention gouvernementale dans le dossier des garderies entre 1968 et 1980. Nous aurions aimé développer davantage la perspective historique et féministe, mais la courte durée de notre mandat ne nous a pas permis de réaliser cet objectif. Il faut donc considérer ce texte comme un premier déblayage qui permettra à de futurs chercheurs, nous osons le croire, de poursuivre des travaux plus analytiques sur un aspect ou l'autre du domaine des services de garde.

Par-delà les limites apparentes de cette recherche, les éléments présentés dans les pages précédentes nous permettent de tirer certaines conclusions concernant la philosophie sous-jacente aux services de garde et l'influence des groupes de pression dans l'évolution du dossier. Ainsi on remarque que tout au long de cette histoire, la question des garderies est très liée à l'évolution de la condition féminine et que derrière l'opposition aux garderies se cachent les vieux préjugés contre le travail féminin rémunéré. Un travail qui, en permettant aux femmes d'acquérir une certaine indépendance économique, remet en question la structure traditionnelle de la famille. En effet, jusqu'à tout récemment, la mère était considérée comme la principale responsable de la garde et de l'éducation de ses enfants. On comprend dès lors pourquoi pendant près de cent vingt-cinq ans, les garderies sont considérées comme une solution de dernier recours et classées dans la catégorie des oeuvres de charité. Leur mise sur pied relève d'ailleurs exclusivement des communautés religieuses ou d'initiatives privées, l'État prétendant n'avoir à jouer aucun rôle à ce niveau.

Ce n'est qu'au milieu des années 1960 que les pouvoirs publics commencent à se préoccuper de la question des garderies. Il faut se rappeler en effet que dans la foulée des événements survenus avec la révolution tranquille, on assiste à une redéfinition du rôle de l'État et des politiques sociales. Le gonflement des effectifs de l'administration publique engendre un besoin croissant de main-d'œuvre et favorise l'intégration des femmes au marché du travail salarié, permettant ainsi l'élargissement de leur rôle social. Le pouvoir de l'Église diminue et les femmes ont maintenant accès à l'éducation en plus grand nombre. Tous ces éléments ne

sont pas sans lien direct avec le fait que le mouvement féministe renaît à cette époque. Ce mouvement touche l'ensemble du Canada et oblige le gouvernement fédéral à réagir. En 1967, il décide de mettre sur pied la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme qui, dans son célèbre rapport remis trois ans plus tard, recommande la création de garderies. Au même moment, divers organismes œuvrant dans le milieu de l'éducation ou dans le domaine communautaire font des études sur les services de garde et présentent des mémoires. Cela aboutit à la tenue d'une conférence nationale sur les services de garde de jour en 1971.

Du côté gouvernemental, on ne demeure pas insensible aux pressions populaires, mais on tente tout de même de les canaliser en enfermant le problème "garderie" dans le circuit de l'aide aux défavorisés. Que ce soit au niveau fédéral par le financement des projets Initiatives locales et par les règlements du Régime d'assistance publique du Canada, ou encore au niveau provincial par les politiques établies en 1974 et 1978, on ne fait que perpétuer la tradition voulant que la garderie soit assimilée à l'assistance sociale. En accordant des subventions au compte-goutte selon l'échelle de revenu des familles, on se situe en continuité avec le travail antérieur des communautés religieuses et des organismes de charité.

N'eut été de l'intervention incessante des regroupements de garderie et des groupes de femmes depuis 1972, on peut se demander où en serait le dossier des garderies aujourd'hui ? N'eut été l'équipe peu nombreuse mais efficace du Service des garderies du MAS qui a tenté de garder des contacts étroits avec le milieu tout au long de son mandat, les garderies à but non lucratif et contrôlées par les parents seraient sûrement en moins grand nombre, ce qui nous révèle un mélange exemplaire d'histoire entre société civile et État.

Mais il n'en demeure pas moins que l'instauration d'un réseau de garderies s'est faite principalement à partir des demandes qui émergeaient de la base et grâce au travail bénévole de milliers de personnes (parents-éducateurs) qui ont accepté de sacrifier un nombre incalculable d'heures pour garder les enfants, réaménager des locaux, acheter du matériel, tenir des réunions, etc. Et tout n'est pas gagné ! Il reste encore beaucoup à faire pour que les services de garde deviennent largement accessibles. On ne peut que souhaiter que, dans un avenir rapproché, les propos malencontreux et les préjugés à l'endroit des garderies soient chose du passé et qu'il y ait une ferme volonté politique pour consolider et développer davantage le réseau des services de garde au Québec.

BIBLIOGRAPHIE

1. Sources imprimées

A. Documents gouvernementaux

a) Publications officielles et communications
b) Documents internes

B. Publications des Regroupements de garderies

a) Comité de liaison des garderies populaires
b) Regroupement des garderies de la région six C
c) SOS garderies
d) Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec

C. Sources diverses

2. Ouvrages généraux

a) Livres et brochures
b) Articles
c) Études

BIBLIOGRAPHIE

1. Sources imprimées

A. Documents gouvernementaux

a) Publications officielles et communications

QUÉBEC, Ministère du Travail, Commission des assurances sociales de Québec (Commission Montpetit), Québec, 1932-1933.

QUÉBEC, Commission d'assurance-maladie de Québec sur le problème des garderies et de la protection de l'enfance, premier rapport, Québec, 1944.

CANADA, Ministère du Travail, Les mères au travail et les modes de garde de leurs enfants, Ottawa, Imprimeurs de la Reine, 1970.

QUÉBEC, Comité interministériel sur les garderies, Orientation pour un programme de garde de jour des enfants (Mémoire au Conseil des ministres), Québec, juillet 1971.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Normes des garderies de jour, Québec, 1972.

CANADA, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Étude canadienne sur la garde de jour au Canada, Ottawa, 1972.

CANADA, Centre national d'information sur la garde de jour, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Situation de la garde de jour au Canada, Ottawa, 1974.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Services de garde des enfants au Québec, Québec, mars 1974.

CANADA, Ministère de la Santé et du Bien-être social, Critères pour les services de garde de jour aux termes du régime d'assistance publique du Canada, Ottawa, 8 mars 1974.

CANADA, Ministère de la Santé et du Bien-être social, "Nouveaux critères pour les garderies de jour au Canada", Communiqué, Ottawa, 11 mars 1974.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction des communications, Rapport de la tournée de consultation et d'information sur les garderies, par Céline Saint-Aubin, Québec, 22 avril 1974.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Tournée de consultation sur les services de garde d'enfants (mars-avril 1974). Recueil des principaux commentaires formulés par les milieux, de Pierre-Paul Sénécal, Québec, 1974.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Questions soulevées au cours de la tournée de consultation sur les services de garde, de Paul Angers, Québec, 1974.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Politique en matière de services de garde, Québec, 18 juin 1974.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, Les services de garde et le MAS, Québec, janvier 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, La situation des garderies au Québec, de Nicole Ouimet, Québec, juillet 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, La garderie : une expérience de vie pour l'enfant, Québec, août 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Service des garderies, Guide pour l'élaboration d'un projet de garderie, Québec, août 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance, Dossier consultation, 12 octobre 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Votre garderie, une corporation sans but lucratif, Québec, novembre 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Projet de normes pour les garderies (Document de travail), Québec, mai 1978.

QUÉBEC, Ministère de la Famille et du Bien-être social, Rapport annuel 1964-65, Québec, Éditeur officiel, 1965.

QUÉBEC, Ministère de la Famille et du Bien-être social, Rapport annuel 1965-66, Québec, Éditeur officiel, 1966.

QUÉBEC, Ministère de la Famille et du Bien-être social, Rapport annuel 1966-67, Québec, Éditeur officiel, 1967.

QUÉBEC, Ministère de la Famille et du Bien-être social, Rapport annuel 1967-68, Québec, Éditeur officiel, 1969.

QUÉBEC, Ministère de la Famille et du Bien-être social, Rapport annuel 1968-69, Québec, Éditeur officiel, 1970.

QUÉBEC, Ministère de la Famille et du Bien-être social, Rapport annuel 1969-70, Québec, Éditeur officiel, 1971.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1970-71, Québec, Éditeur officiel, 1971.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1971-72, Québec, Éditeur officiel, 1972.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Annexe du rapport annuel 1973-74 : données statistiques par région socio-sanitaire, Québec, Éditeur officiel.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1974-75, Québec, Éditeur officiel, 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Statistiques des Affaires sociales, Québec, Éditeur officiel, décembre 1975.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1975-76, Québec, Éditeur officiel, 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Statistiques régionales des Affaires sociales : édition 1975-76, Québec, Éditeur officiel.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1976-77, Québec, Éditeur officiel, 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1978-79, Québec, Éditeur officiel, 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Rapport annuel 1979-80, Québec, Éditeur officiel, 1980.

QUÉBEC, Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 23 octobre 1974.

QUÉBEC, Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 5 juin 1975.

QUÉBEC, Assemblée nationale du Québec, Avant-projet : Loi sur les services de garde à l'enfance, Québec, Éditeur officiel, 1979.

QUÉBEC, Assemblée nationale du Québec, "Présentation de mémoires sur l'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance" dans le Journal des Débats, 2-11 octobre 1979.

QUÉBEC, Assemblée nationale du Québec, Projet de loi n° 77 : Loi sur les services de garde à l'enfance, Québec, Éditeur officiel, 1979.

QUÉBEC, Assemblée nationale du Québec, Journal des Débats, 6, 10, 11 et 20 décembre 1979.

QUÉBEC, Assemblée nationale du Québec, Projet de loi n° 77 : Loi sur les services de garde à l'enfance sanctionné le 21 décembre 1979, Québec, Éditeur officiel, 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Circulaire du sous-ministre des Affaires sociales aux directeurs régionaux de l'Aide sociale, Québec, 15 juillet 1974.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Avis aux garderies, s.d. 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, "Les garderies : programme d'aide financière 1977", Québec (dépliant).

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note du service des garderies aux présidents des conseils d'administration et aux directeurs des garderies, Québec, 31 octobre 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Circulaire n° 24-20-06, 4 octobre 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Circulaire n° 95-00-12, 31 mars 1980.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Lettre de Lise Bacon à Josette Desmarais, Québec, 31 janvier 1975.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, "Modifications au programme des garderies" (Communiqué de presse), Québec, 20 mars 1975.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, "Modifications à la politique d'aide aux garderies" (Communiqué de presse), Québec, 30 mai 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, "Les garderies : 4 000 nouvelles places depuis 1977" (Communiqué de presse), Québec, 20 septembre 1978.

QUÉBEC, Cabinet du ministre d'État au Développement social, Lettre de Jean-Pierre Bélanger à Luc Larivée, Québec, 29 septembre 1978.

QUÉBEC, "La garde des jeunes enfants : une nouvelle politique" (Communiqué de presse), Québec, Embargo, 6 octobre 1978.

QUÉBEC, "Publication du rapport du Comité sur les services de garde à la petite enfance" (Communiqué de presse), Québec, Embargo, 6 octobre 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Communiqué de presse, Québec, 17 août 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, "Le plan Bacon mis de côté" (Communiqué de presse), Québec, 28 septembre 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Communiqué de presse, Québec, 30 avril 1980.

QUÉBEC, Office des services de garde à l'enfance, Les services de garde au Québec, une vue d'ensemble, de Lucette Bouchard et Renée Spain, Longueuil, 1983.

QUÉBEC, Office des services de garde à l'enfance, Rapport annuel 1980-81, Québec, Éditeur officiel.

QUÉBEC, Office des services de garde à l'enfance, Le financement des services de garde à l'enfance au Québec (Document de travail), de François Dussault, Longueuil, août 1983.

QUÉBEC, Office des services de garde à l'enfance, Pour sa garderie, quel statut juridique choisir ? (dépliant), Longueuil.

b) Documents internes

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, Politique du ministère des Affaires sociales en matière de services de garde (Projet d'évaluation), de Nicole Ouimet, Québec, novembre 1974.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, Politique sur les garderies (Dossier), de Guy Nolet, mars 1975.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, Sommaire des résultats de l'étude sur les garderies (Pour fins internes seulement), de Nicole Ouimet, juillet 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, Politique en matière de services de garde (Dossier), novembre 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Service des garderies, Statistiques, 31 décembre 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Service des garderies, Proposition pour une révision de la politique des garderies (Document de travail), de Paul Angers, 13 janvier 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction de la planification, Propositions concernant la politique en matière de services de garde, janvier 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Service des garderies, Dossier bilan pour la Commission parlementaire, 19 mai 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction de la planification et de la sécurité du revenu, Les nouvelles modifications à la politique des services de garde et le partage fédéral-provincial des coûts, 7 juin 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Les priorités du ministère des Affaires sociales pour l'année 1978-1979, 14 septembre 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Service des garderies, Développement des garderies à but lucratif, 31 août 1978.

QUÉBEC, Ministère de l'Éducation, Guide de la garde para-scolaire : expérimentation 1979-1980, 28 décembre 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction des politiques de sécurité du revenu, Le financement des services de garde, de Jacques Fortin et Jacques Normand, 18 juin 1979.

QUÉBEC, Ministère de l'Éducation, Mémoire budgétaire : service de garde para-scolaire (Revue des programmes 1980-81).

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Jacques Brunet à Aubert Ouellet, Québec, 7 novembre 1974.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Direction de la programmation, Note de Marie-Paul Dandois à Gabriel Savard, Québec, 19 août 1975.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Aubert Ouellet à Jacques Brunet, Québec, 4 février 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Aubert Ouellet à Jacques Brunet, Québec, 19 mars 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Aubert Ouellet à Claude Garcia et Donald Bouffard, Québec, 25 mars 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Guy Nolet, Québec, 7 avril 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Paul Angers à Jacques Brunet, Québec, 23 décembre 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Aubert Ouellet à Jacques Brunet, Québec, 31 mars 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Paul Angers à Laetitia Bélanger, Québec, 10 janvier 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Nicole Malo-Ouimet à Claude Garcia, Québec, 12 avril 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Paul Angers à Laetitia Bélanger, 19 juin 1978.

QUÉBEC, Conseil du Trésor, Lettre de Jean-Claude Lebel à Louis Bernard, 28 juin 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note des professionnels du Service des garderies, 3 juillet 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Jean-Claude Deschênes à Paul Angers, 27 octobre 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Lettre de Jean-Claude Deschênes à Jacques Girard, 27 octobre 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Paul Angers à André Roy, 9 novembre 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Paul Angers à Henri-Paul Chaput, 7 décembre 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Paul Angers à Henri-Paul Chaput, 11 janvier 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Nicole Malo-Ouimet à Jean-Claude Deschênes, 22 mars 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Jean-Yves Uhel à Jean-Claude Deschênes, 8 mai 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Paul Angers à Henri-Paul Chaput, 8 novembre 1979.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Note de Pierre Marois aux membres du Comité ministériel permanent du Développement social, 20 novembre 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Paul Angers à Henri-Paul Chaput, 10 mars 1980.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Lettre des membres du Service des garderies à Lizette Gervais, 12 mai 1980.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Note de Paul Angers à Jean-Claude Deschênes, 23 septembre 1980.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Compte rendu de la réunion du Comité de régie, 24 mars 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Compte rendu de la réunion du Comité de régie, 20 avril 1976.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Rapport de la réunion sur les changements de structure à l'intérieur de la Direction de la programmation, 22 mars 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Compte rendu d'une rencontre avec le ministre Lazure, 31 mai 1979.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Compte rendu de la séance du Conseil du Trésor, 7 août 1979.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Compte rendu de la réunion du Comité ministériel permanent du Développement social, 21 septembre 1979.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Compte rendu de la réunion du Comité ministériel permanent du Développement social, 22 novembre 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Mémoire au Conseil exécutif visant à proposer des modifications au programme de soins de garde, février 1975.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Mémoire de Denis Lazure au Conseil exécutif, 14 avril 1977.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Mémoire du Secrétariat du Conseil au Conseil du Trésor, 3 mai 1977.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Mémoire de Denis Lazure au Comité ministériel permanent du Développement social, 13 mai 1978.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Mémoire du Comité des priorités au Conseil des ministres, 31 mai 1978.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Mémoire de Pierre Marois au Conseil des ministres, 27 septembre 1978.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Mémoire de Denis Lazure au Conseil des ministres, 19 juin 1979.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Mémoire de Denis Lazure au Conseil des ministres, 7 septembre 1979.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Décision n° 77-181 du Conseil des ministres, 26 mai 1977.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Décision n° 78-217 du Conseil des ministres, 28 juin 1978.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Décision n° 78-270 du Conseil des ministres, 6 septembre 1978.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Décision n° 78-306 du Conseil des ministres, 4 octobre 1978.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Décision n° 121224 du Conseil du Trésor, 14 août 1979.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Décision n° 79-191 du Conseil des ministres, 15 août 1979.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Décision n° 79-238 du Conseil des ministres, 24 octobre 1979.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Décision n° 123150 du Conseil du Trésor, 27 novembre 1979.

QUÉBEC, Conseil exécutif, Décision n° 79-271 du Conseil des ministres, 5 décembre 1979.

B. Publications des regroupements de garderies

a) Comité de liaison des garderies populaires

Le Bulletin (février 1973 à novembre 1974)

Comité de liaison des garderies populaires, Soirée sur la pédagogie (Rapport des ateliers), Montréal, décembre 1973, 6 p.

Comité de liaison des garderies populaires, Recommandations au ministère des Affaires sociales sur les garderies populaires préparées dans le cadre du comité bi-partite (première partie), Montréal, décembre 1973, 25 p.

Comité de liaison des garderies populaires, Historique des garderies populaires, Montréal, mai 1973, 2 p.

Comité de liaison des garderies populaires, Bilan, section 3 : Le Comité de liaison, Montréal, 1973, 7 p.

Comité de liaison des garderies populaires, Enquêtes sur les conditions matérielles de travail des femmes et sur l'organisation actuelle des services de garderie (document de travail), 12 p.

Comité de liaison des garderies populaires, Communiqué émis lors de la manifestation du 30 novembre 1973 devant les bureaux du Ministère des Affaires sociales à Montréal.

Comité de liaison des garderies populaires, Besoin de garderie et situation de la femme, dossier avril 1974, 5 p.

Comité de liaison des garderies populaires, Assemblée générale des parents et travailleurs du Comité de liaison des garderies populaires (Rapport, 20 avril 1974, 2 p.)

Comité de liaison des garderies populaires, Nous, on ne veut pas de parking pour les enfants !, Montréal, mai 1974, 4 p.

Comité de liaison des garderies populaires, Historique du Comité de liaison (dossier), Montréal, 4 p.

b) Regroupement des garderies de la région six-C

Regroupement des garderies de la région six-C, Historiques et réalisations (1974-1977), 3 p.

Regroupement des garderies de la région six-C, Mémoire sur l'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance à la Commission parlementaire des Affaires sociales, Saint-Lambert, septembre 1979, 40 p.

CORRESPONDANCE

Regroupement des garderies de la région six-C, Lettre à Mlle Lise Bacon, ministre d'État aux Affaires sociales, Québec, 1975, 4 p.

Regroupement des garderies de la région six-C, Lettre à M. Denis Lazure, ministre des Affaires sociales, Montréal, 22 décembre 1976, 2 p.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Lettre à Mme Monique Quesnel, présidente du Regroupement des garderies de la région six-C, Longueuil, 27 janvier 1977, 2 p.

Regroupement des garderies de la région six-C, Lettre à M. Denis Lazure, ministre des Affaires sociales, Montréal, 10 mars 1977, 2 p.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Lettre à Mme Monique Quesnel, présidente du Regroupement des garderies de la région six-C, Longueuil, 14 mars 1977, 2 p.

Regroupement des garderies de la région six-C, Lettre à M. Denis Lazure, ministre des Affaires sociales, Québec, 12 avril 1979, 2 p.

Regroupement des garderies de la région six-C, Lettre à M. Denis Lazure, ministre des Affaires sociales, 2 mai 1979, 1 p.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Lettre à Mme Suzanne Dansereau, présidente, Saint-Lambert, 11 juin 1979, 2 p.

Regroupement des garderies de la région six-C, Lettre à M. Denis Lazure, ministre des Affaires sociales, Québec, 15 juin 1979, 3 p.

QUÉBEC, Ministère des Affaires sociales, Lettre à Mme Suzanne Dansereau, présidente, et à Mme Claudette Pitre-Robin, directrice du Regroupement des garderies de la région six-C, Saint-Lambert, 6 juillet 1979, 2 p.

Regroupement des garderies de la région six-C, Lettre à M. Denis Lazure, ministre des Affaires sociales, Québec, 18 septembre 1979, 5 p.

Regroupement des garderies de la région six-C, Mémoire à la Commission parlementaire des Affaires sociales sur le projet de règlement modifiant le règlement en vertu de la Loi pour les services de santé et les services sociaux, février 1977, 18 p.

c) SOS garderies

Le bulletin des garderies populaires (Journal 1975)

SOS garderies, Bulletin spécial de SOS garderies, Montréal, mai 1975, 8 p.

SOS garderies, Plate-forme, programme de lutte, structures, Montréal, octobre 1976, 10 p.

SOS garderies, Non aux mesures Trudeau-Bourassa, non, vol 2, n° 1, Montréal, mars 1976, 12 p.

SOS garderies, Non au projet de la CECM ! Luttons pour un réseau universel de garderies, Montréal, 1977, 8 p.

SOS garderies, Luttons pour le droit des femmes aux garderies !, vol. 3, n° 1, Montréal, janvier 1977, 10 p.

SOS garderies, Les politiques du P.Q. en matière de garderies : texte d'analyse, Montréal, mai 1979, 11 p.

SOS garderies, Dossier : je veux et j'exige, Montréal, octobre 1979, 23 p.

SOS garderies, Pour un réseau universel de garderies gratuites et contrôlées par les usagers. Mémoire présenté à la Commission parlementaire concernant l'avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance, Montréal, octobre 1979, 30 p.

SOS garderies, "Communiqué de presse", Montréal, 10 décembre 1979, 3 p.

SOS garderies, Mémoire présenté à l'Office des services de garde. Projet de réglementation de la loi 77, Montréal, janvier 1981, 15 p.

Front commun pour les garderies, Réactions face au projet de réglementation de la loi 77, conférence de presse conjointe, Montréal, février 1981, 10 p.

SOS garderies, Résolutions d'orientation et plan de travail votés en assemblée générale 1982-1983 (Bilan 1981-1982), Montréal, 1983, 10 p.

SOS garderies, La cogestion dans nos garderies. Un moyen privilégié pour assurer la qualité des services, Montréal, mars 1983, 41 p.

SOS garderies, Appuyons les 8 garderies en grève de loyer !, Montréal, 1980, 4 p.

SOS garderies, 8 garderies en grève de loyer, Montréal, 1983, 4 p.

d) Regroupement des garderies du Québec

Congrès du Regroupement provincial des services de garde, Rapport, Longueuil, 29-30 octobre 1977, 20 p.

Regroupement provincial des garderies du Québec, Communiqué, Québec, 21 novembre 1977, 2 p.

Regroupement des garderies du Québec, Les p'tits restent, Montréal, vol. 1, n° 1, janvier 1979, 11 p.

Regroupement des garderies du Québec, Qu'est-ce que le RGQ ? Montréal, 20 p.

Regroupement des garderies du Québec, Dix ans plus tard... un bilan s'impose !, Montréal, juin 1982, 12 p.

Regroupement des garderies du Québec, Historique des revendications du RGQ, Montréal, mai 1983, 16 p.

Regroupement des garderies du Québec, Des garderies pour qui ??? de Mireille Viau et Hélène Allaire, Montréal, février 1982, 29 p.

Regroupement des garderies du Québec, Pour la reconnaissance du droit aux garderies. Une critique de l'avant-projet de la Loi des services de garde à l'enfance. Mémoire du R.G.Q. présenté en Commission parlementaire.

C) Sources diverses

QUÉBEC, Commission d'assurance-maladie de Québec, Fédération du travail de la province de Québec (mémoire), Montréal, 14 février 1944, 5 p.

Soeur Marie Rotrude, FMM., La garderie Saint-Enfant Jésus, but, activités, à quelles nécessités elle répond, Montréal, 1958, 6 p.

Comité d'organisation pour la promotion des services de garderies de jour pour les enfants dans la province de Québec, mémoire à l'Honorable Jean-Jacques Bertrand, Premier ministre du Québec, l'Honorable Jean-Paul Cloutier, ministre de la santé et ministre de la Famille et du Bien-être social, et l'Honorable Jean-Guy Cardinal, ministre de l'Éducation pour le Québec, Québec, mai 1969, 53 p.

Montreal Council of Social Agencies, La garde des enfants pendant le jour ; une étude des services, Montréal, 1969, 49 p.

Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada, Rapport, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 1970, 540 p.

Conseil canadien de développement social, La conférence canadienne sur la garde de jour, 20-23 juin 1971 (Délibérations), Ottawa, janvier 1972, 72 p.

Comité d'organisation pour la journée d'étude du 14 avril 1973, Document sur le financement des garderies, Montréal, 1973, 13 p.

Centrale de l'enseignement du Québec, Premier congrès de la Centrale de l'enseignement du Québec, condition féminine (Rapport du Comité Laure Gaudreault), Montréal, juin 1974, 52 p.

Association pour la défense des droits sociaux du Montréal métropolitain (ADDS-MM), Le retour au travail des femmes chefs de familles, les garderies (Communiqué de presse), mai 1974, 3 p.

Parti québécois, Le programme, l'action politique, les statuts et règlements, Ville Saint-Laurent, janvier 1975, 55 p.

Regroupement Garderie Québec, "Conférence de presse", Québec, 16 juin 1977, 3 p.

Conseil du statut de la femme, Pour les Québécoises, égalité et indépendance, Québec, Éditeur oficiel, 1978, 335 p.

Conseil du statut de la femme, Commentaires du CSF sur le projet de loi 77 sur les services de garde à l'enfance, Québec 1979, 11 p.

Collectif, Dossier garderies : pour un réseau universel et gratuit, 1979, 56 p.

2. Ouvrages généraux

a) Livres et brochures

ARIÈS, Philippe, L'enfant et la vie familiale sous l'ancien régime, Paris, Éd. du Seuil, 1975, 316 p.

AUGER, Geneviève et LAMOTHE, Raymonde, De la poêle à frire à la ligne de feu. La vie quotidienne des Québécoises pendant la guerre '39 - '45, Montréal, Boréal Express, 1981, p. 119-164.

BADINTER, Elizabeth, L'amour en plus : histoire de l'amour maternel (XVII^{e} - XX^{e} siècle), Paris, Flammarion, 1980, 372 p.

BILODEAU, Rosario, COMEAU, Robert, GOSSELIN, André et JULIEN, Denise, Histoire des Canadas, Montréal, Hurtubise, HMH, 1971, 676 p.

CASGRAIN, Thérèse, Une femme chez les hommes, Montréal, Éditions du Jour, 1971, 296 p.

Centre de formation populaire, Le mouvement des femmes au Québec, Montréal, Les Presses solidaires, 1982, 77 p.

COPP, Terry, Classe ouvrière et pauvreté. Les conditions de vie des travailleurs montréalais 1897-1929, Montréal, Boréal Express, 1978, 213 p.

DE BANVILLE, Jean-Baptiste Gagnepetit, Les travailleurs montréalais à la fin du XIX^{e} siècle, Montréal, L'Aurore, 1975, 247 p.

GALLAGHER ROSS, Kathleen, Good Day Care, Fighting for It, Getting It, Keeping It, Toronto, The Women Press, 1978, 223 p.

GAUTHIER, Anne, "Les politiques sociales et le travail domestique ou une liaison entre les femmes et l'État", tiré du document n° 7, Les politiques sociales, un des volets de la recherche sur le travail domestique réalisée par le Conseil du statut de la femme, 1983, 139 p.

GROULX, Lionel, Notre maître, le passé, tome 1, Québec, 10/10, 1977, 316 p.

KNIBIELHER, Yvonne, FOUQUET, Catherine, Histoire des mères, Paris, Éd. Montalba, 1977, 359 p.

LE COLLECTIF CLIO, L'histoire des femmes au Québec depuis quatre siècles, Montréal, Quinze, 1983, 521 p.

LINTEAU, Paul-André, DUROCHER, René et ROBERT, Jean-Claude, Histoire du Québec contemporain. De la Confédération à la crise, Montréal, Boréal Express, 1979, 660 p.

OUELLETTE, Pierre, BERNIER, Lucie, La petite histoire des garderies. Bibliographies, Montréal, Les Presses coopératives de Montréal, 44 p.

OUELLETTE, Pierre, BERNIER, Lucie, La petite histoire des garderies, Les presses coopératives de Montréal, Montréal, 1983, 28 p.

PELLETIER, Michel, VAILLANCOURT, Yves, Les politiques sociales et les travailleurs, Les années 30, Cahier n° 4, les années 1960, Montréal, 1974, 305 p.

SHORTER, Edward, Naissance de la famille moderne, Paris, Éd. du Seuil, 1977, 379 p.

TOUPIN, Louise et O'LEARY, Véronique, Québécoises deboutte ! Une anthologie des textes du Front de libération des femmes (1969-1971) et du Centre des femmes (1972-1975), tome 1, Montréal, les Éditions du Remue-Ménage, 1982, 212 p.

TOUPIN, Louise et O'LEARY, Véronique, Québécoises deboutte ! Collection complète, tome 2, Montréal, les Éditions du Remue-Ménage, Montréal, 1983, 374 p.

b) Articles

BERTHOLD, Jean, "L'institutionnalisation de la petite enfance" dans Des p'tits, des p'tits, des p'tits, cahier n° 4, Montréal, Les Presses solidaires, 1982, p. 3-7.

DE BILLY, Hélène, "Grandeur et misère des services de garde au Québec" dans La Gazette des femmes, vol. 4, n° 6, janvier-février 1983, p. 8-11.

DENIS, Claire, "Les petits Québécois seront-ils bien gardés?" dans La Gazette des femmes, vol. 1, n° 2, novembre 1979, p. 20-21.

FELTEAU, Cyrille, "Le problème des garderies il y a 90 ans" dans La Presse, 21 juin 1982, p. A 4.

GÉLINAS, Michèle, "Une histoire de garderies..." dans La Gazette des femmes, vol. 5, n° 1, mai-juin 1983, p. 20-21.

"Entrevue avec Marie-Paul DANDOIS" dans Petit à Petit, Office des services de garde à l'enfance, vol. 1, n° 1, p. 13.

CROSBIE, Cotton, "Dollar Pinch Squeezes Historic Nursery" dans The Montreal Star, 4 janvier 1977.

c) Études

ALLAIRE, Hélène, Les garderies, services de garde et politiques sociales d'aide à la famille de 1856 à nos jours. Travail effectué dans le cadre d'un cours de sciences juridiques, UQAM, 1980, 29 p.

BRADBURY, Bettina, "L'économie familiale et le travail dans une ville en voie d'industrialisation : Montréal dans les années 1870" dans Maîtresses de maison, maîtresses d'école, de Nadia Fahmy-Eid et Micheline Dumont, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 287-318.

CROSS, Suzanne, "La majorité oubliée : le rôle des femmes à Montréal au 19e siècle" dans Travailleuses et féministes. Les femmes dans la société québécoise, de Marie Lavigne et Yolande Pinard, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 61-83.

DUBÉ, Gilles, Garde et services de garde d'enfants au Québec, travail effectué dans le cadre d'un cours de sociologie, UQAM, 1979, 37 p.

DUMONT, Micheline, "Des garderies au 19e siècle : les salles d'asile des Sœurs Grises de Montréal" dans Maîtresses de maison, maîtresses d'école, de Nadia Fahmy-Eid et Micheline Dumont, Montréal, Boréal Express, 1983, p. 261-286.

GRANGER, Denise, La lutte des garderies durant les années 1970-1982, thèse de doctorat, sociologie, Université de Montréal, 1983, 395 p.

JOHNSON, Doris, Des facteurs d'admission en garderie de jour, thèse de service social, Université de Montréal, 1950, 64 p.

LANCTÔT, Martine, La genèse et l'évolution du mouvement de libération des femmes à Montréal, 1969-1979, thèse de maîtrise, Histoire, UQAM, 1980, 207 p.

PAQUEROT, Sylvie, La condition maternelle spécifique des femmes et le problème des garderies, travail effectué dans le cadre d'un cours sur la condition féminine, UQAM, 1982, 28 p.

LEMIEUX, Denise, L'enfance dans la société et dans le roman québécois, thèse de doctorat, Littérature, Université Laval, 1978, 1 080 p.

ANNEXE I

Quelques points saillants sur l'histoire des garderies entre 1968 et 1980

1968	- Projet pilote du ministère provincial de la Famille et du Bien-être social pour financer partiellement quelques garderies situées dans des quartiers défavorisés - La Direction de l'agrément du ministère provincial de la Famille et du Bien-être social émet des permis aux garderies
1971	- Comité interministériel sur les services de garde de jour - Fondation de l'Association des propriétaires de garderies privées du Québec
1972	Mise sur pied de plusieurs garderies populaires dans le cadre des projets Perspectives jeunesse et Initiatives locales financés par le gouvernement fédéral
1972	- Normes provinciales pour les garderies - Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) inclut les garderies - Mesures fiscales pour déduction des frais de garde au fédéral et au provincial
1972	Formation du Comité de liaison des garderies populaires (CLGP)
1974	Formation du Regroupement des garderies de la région 6C
1972-1974	Lutte pour la survie des garderies populaires
Juin 1974	**Plan Bacon : première politique sur les services de garde**
Octobre 1974	Fondation de SOS garderies
1975	**Création du Service des garderies du ministère des Affaires sociales**

1976	Scission au sein de SOS garderies
1974-1978	Lutte contre le plan Bacon
Mai 1977	Formation du Comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance (MAS - MEQ - CSF)
1977	Grève des loyers organisée par SOS garderies (18 mois)
Septembre 1977	Fondation du Regroupement des garderies du Montréal métropolitain (RGMM)
Octobre 1977	Congrès du Regroupement provincial des services de garde
Mai 1978	Congrès de fondation du Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec (RGQ)
Octobre 1978	- **Nouvelle politique** - Le rapport du comité interministériel sur les services d'accueil à la petite enfance est rendu public
1978 - 1979	Le RGQ lutte contre la politique Marois/Lazure
Avril 1979	Le Regroupement des garderies de la région 6C se retire du RGQ
28 août 1979	Avant-projet de loi sur les services de garde à l'enfance
2-18 octobre 1979	Commission parlementaire sur l'avant-projet de loi
Décembre 1979	**Adoption de la Loi sur les services de garde à l'enfance**
	Front commun contre le projet de loi 77
1980	**Création de l'Office des services de garde à l'enfance**

ANNEXE II

Définition des termes

Service de garde en garderie

"Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de façon régulière et pour des périodes qui n'excèdent pas 24 heures consécutives."

Garderie à but non lucratif

Les membres de la corporation peuvent aussi être les parents des enfants qui fréquentent la garderie. Un minimum de trois personnes est requis pour la formation de la compagnie et, par la suite, pour constituer le conseil d'administration. Quand les parents sont majoritaires au conseil d'administration, ce sont eux qui prennent les décisions. Mentionnons enfin que ces garderies dont les parents sont majoritaires au conseil d'administration, ont droit aux subventions gouvernementales et les parents des enfants qui les fréquentent sont admissibles au programme d'aide financière.

Garderie à but lucratif

Les propriétaires sont les actionnaires de la garderie et peuvent faire des profits. En général, un minimum de trois personnes est requis pour la formation de la compagnie et, par la suite, pour constituer le conseil d'administration. Mentionnons qu'aucune subvention gouvernementale n'est accordée aux garderies à but lucratif mais les parents qui y placent leurs enfants sont admissibles au programme d'aide financière.

Service de garde en halte-garderie (Article de loi non promulgué)

"Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de façon occasionnelle et pour des périodes qui n'excèdent pas 24 heures consécutives."

Service de garde en jardins d'enfants (Article de loi non promulgué)

"Un service de garde fourni dans une installation où on reçoit au moins dix enfants de 2 à 5 ans de façon régulière et pour des périodes qui n'excèdent pas 3 heures par jour, à l'exception des services pré-scolaires organisés par une commission scolaire ou une corporation de syndics."

Service de garde en milieu familial

"Un service de garde fourni par une personne physique contre rémunération dans une résidence privée où elle reçoit au plus neuf enfants incluant les siens de façon régulière et pour des périodes qui peuvent excéder 24 heures consécutives."

Service de garde en milieu scolaire

"Un service de garde fourni par une commission scolaire ou une corporation de syndics aux enfants à qui sont dispensés dans des écoles les cours et services éducatifs du niveau de la maternelle et du primaire."

Agence de services de garde en milieu familial

"Un organisme habilité à coordonner l'ensemble des services de garde fournis en milieu familial par les personnes qu'il a reconnues à titre de personnes responsables d'un service de garde en milieu familial."

Sources :

1. Office des services de garde à l'enfance, Pour sa garderie, quel statut juridique choisir ?, Longueuil, 1984
2. Québec, Loi sur les services de garde à l'enfance (L.R.Q., chap. S-4.1), Éditeur officiel, 1979, p. 3-4.

POOR

QUALITY

ORIGINAL